Partei, Wählerschaft oder Verband?

Entscheidfaktoren im eidgenössischen Parlament

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines
Doctor rerum politicarum der Rechts- und
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

HANS-PETER HERTIG
von Rüderswil

1979

FRANCKE VERLAG BERN

Partei, Wählerschaft oder Verband?

Entscheidfaktoren im eidgenössischen Parlament

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines
Doctor rerum politicarum der Rechts- und
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

HANS-PETER HERTIG

von Rüderswil

FRANCKE VERLAG BERN

Die Fakultät hat diese Arbeit am 1. März 1979 auf Antrag von Prof. Dr. E. Gruner als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

VORWORT

Das Parlament beklagt sich darüber, als Organ der repräsentativen Demokratie zunehmend an Einfluss zu verlieren. Die gewählten Volksvertreter sind fachlich überfordert. An ihrer Stelle prägen Fachexperten aus der Verwaltung sowie finanz- und organisationsstarke Interessengruppen den politischen Entscheid. Politische Gegensätze werden nicht mehr offen ausgetragen. Die eigentliche Willensbildung vollzieht sich im Halbdunkeln des vorparlamentarischen Verfahrens. Kurz: der Parlamentarismus steckt in der Krise.

Nun ist zwar das Erkennen von Alarmsignalen bereits ein erster Schritt zur Überwindung von Krisen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Therapie bildet aber nach wie vor die genaue Kenntnis des Patienten. Und mit diesen Grundkenntnissen ist es im Falle der eidgenössischen Legislative ausserordentlich schlecht bestellt. Im Gegensatz etwa zum amerikanischen Kongress, wo es bald nichts mehr gibt, was man nicht schon kennt, ist das Leben und Wirken des schweizerischen Parlamentes nahezu unerforscht. Soziologische Strukturanalysen und Fallstudien von Gesetzgebungsprozessen bilden – was empirisch gesichertes Wissen betrifft – die bisherige einzige Ausbeute. Es fehlt eine differenzierte Funktionsanalyse, und es fehlen vor allem Untersuchungen auf dem Gebiete der parlamentarischen Willensbildung. Der schweizerische "Parlamentsreformer" ist auf Vermutungen, unbestätigte Hypothesen und Gerüchte angewiesen.

Die grosse Lücke ist mit einer einzigen Arbeit nicht zu stopfen. Mit der vorliegenden Untersuchung soll denn auch bescheiden versucht werden, einen spezifischen Aspekt der parlamentarischen Willensbildung zu klären: den Einfluss bestimmter Entscheidfaktoren auf die individuelle Entscheidfindung des Parlamentariers. Wie kommt der Abgeordnete zu seinem Entscheid? Auf wen oder was stützt er sich? Gibt er im Konfliktfall den Forderungen seiner Partei nach oder entscheidet er sich für eine ihm nahestehende Interessengruppe? Welche Bedeutung besitzen Entscheidhilfen von Ratskollegen oder Verwaltungsexperten? Sieht sich der Parlamentarier als instruierter Delegierter seiner Wähler oder als autonom entscheidender, den Repräsentierten gegenüber völlig ungebundener Experte? Dies sind einige der Fragen, die es in diesem Zusammenhang zu beantworten gilt.

Allen denen, die mir beim Zustandekommen dieser Arbeit geholfen haben, möchte ich herzlich danken. Mein besonderer Dank gilt Prof. Gerhard Loewenberg, Iowa City. Er hat mir den Einstieg in das von ihm geleitete internationale Forschungsprojekt über europäische Parlamente ermöglicht und mir die dafür gesammelten Daten in grosszügiger Weise zur Verfügung gestellt. Durch seine Vermittlung wurde mir zudem erlaubt, den grössten Teil der Datenauswertung unter idealen Arbeitsbedingungen im Department of Political Science der Universität Iowa durchzuführen. Besonders danken möchte ich zudem den Herren Prof. Erich Gruner,

Bern und Prof. Henry Kerr Jr., Genf, die mich mit wertvollen Hinweisen und kritischen Anregungen in mannigfacher Weise unterstützt haben.

Bern, Oktober 1978

Hans-Peter Hertig

1 Ansätze in der Parlamentsforschung

Die wissenschaftliche Erforschung der Politik ist ein Kind politischer Krisen. Platons radikale Kritik der Poliskultur entstand unter dem Eindruck des unerbittlichen Kampfes zwischen den Besitzenden und den Besitzlosen in den griechischen Stadtstaaten. Machiavellis Machtlehre widerspiegelt ein zerrissenes mittelalterliches Italien, wo sich seit dem 14. Jahrhundert bei den zahlreichen neuen Staatsgründungen stets das Recht des Stärkeren durchgesetzt hatte. Bei Thomas Hobbes führte die durch Religionskämpfe und Glaubensspaltungen verursachte Bürgerkriegssituation zum Ruf nach dem allmächtigen Staat als Zwangsschlichter zwischen verfeindeten Bevölkerungsgruppen. In Montesquieus "L'Esprit des lois" schliesslich sollte jenes dekadente absolute Königtum in Schranken gewiesen werden, das die Theoretiker der Französischen Revolution mit gleicher Radikalität bekämpften wie einige Jahrzehnte nach ihnen Karl Marx die aus der Industrialisierung hervorgegangene Bourgeoisie[1].

Die moderne Politikwissenschaft, wie sie gegen Ende des 19. Jahrhunderts in den USA entsteht, besitzt eine ähnliche Basis. Zwar geht es nun nicht mehr darum, einem zerrütteten Staatswesen eine neue, umfassende Staatslehre entgegenzustellen. Das Interesse hat sich von den Zielen des Politischen zu den konkreten Erscheinungsformen verlagert; die Politikwissenschaft ist exakter, zugleich aber auch bescheidener geworden. Trotz dieser neuen Optik bleibt die Forschung aber praxisorientiert. Sie soll "handfeste Regeln der politischen Kunst liefern"[2] oder konkrete Missstände aufzeigen. Sie soll den Bürger zum richtigen politischen Verhalten erziehen oder dem formalen Verfassungsanspruch die Verfassungswirklichkeit gegenüberstellen. Mit dem späteren US-Präsidenten Wilson an ihrer Spitze wird die neu gegründete "American Political Science Association" zu einer wissenschaftlichen Kampfwaffe der politischen Opposition. Die in Frankreich entstehende "Ecole libre de science politique" dient der Weckung patriotischer Gefühle nach der Niederlage von 1870. Max Weber legitimiert in seinen Studien über Macht und Herrschaft den deutschen imperialistischen Machtstaat. Gaetano Moscas Elitetheorie entlarvt den abstrakten Demokratiebegriff als Ideologie der herrschenden Klasse. Roberto Michels weist oligarchistische Tendenzen in Parteien und Verbänden nach. Arthur Bentley entmystifiziert den staatlichen Willensbildungsprozess als Machtkampf rivalisierender Interessengruppen. Walther Bagehot und Lawrence Lowell beklagen den Funktionsverlust des Parlamentes und Lord Bryce "Modern Democracies" ist ein einziger Warnruf gegen den Zerfall der parlamentarischen Institution.

1 Zur Geschichte der Politikwissenschaft vgl. H. Maier, Politik als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, in: L. Reinisch (ed.), Politische Wissenschaft heute, J. Meynaud, Introduction à la science politique und S.M. Lipset, Sociology and Political Science.

2 Vgl. E. Gruner, Die Wissenschaft von der Politik, S. 1 ff.

Der ausgesprochene Praxisbezug dieser Werke beeinflusst die Forschungstätigkeit ganzer Generationen von Wissenschaftern. Verbands-, Partei- und Eliteforschung werden zu eigentlichen Schwerpunkten der nun immer stärker empirisch orientierten Politikwissenschaft. Dagegen bleibt die Parlamentsforschung erstaunlicherweise am Rande des Interesses[3]. Die mit dem Forschungsobjekt verbundenen Verflechtungen und Abgrenzungsschwierigkeiten scheinen zu lähmen[4]. Man beschränkt sich weiterhin darauf, im Rahmen gesamtpolitischer Studien auf den schon von Bagehot, Lowell und Bryce hervorgehobenen Funktionsverlust hinzuweisen. Erst in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts gelingt auch der Parlamentsforschung der "empirische Durchbruch". Was sind die Ursachen dieser überfälligen, in der Quantität der anfallenden Spezialstudien schliesslich aber doch überraschenden Aktualisierung? Wir sehen vor allem zwei Gründe.

Einmal hat sich die Krise des Parlamentarismus verschärft. Das Parlament ist zu einem eigentlichen politischen Sorgenkind geworden. Sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch der Kontrolle von Exekutive und Verwaltung kann es den verfassungsmässig gestellten Anforderungen nicht mehr genügen. Die wachsende Komplexität der zu lösenden Probleme überfordert seine Mitglieder. Der eigentliche Entscheid hat sich in den vorparlamentarischen Raum und in die Hände der Fachexperten verlagert.

Der zweite Grund liegt auf einer völlig anderen Ebene. Fragestellung, Erkenntnisziel und Forschungsgegenstand definieren die Analyseebene, das Forschungskonzept und die Wahl einer bestimmten Forschungsmethode[5]. Umgekehrt beeinflusst die Entwicklung von Forschungskonzepten und Methoden auch die Wahl des Forschungsobjektes. Der eigentliche Startschuss zu einer empirisch orientierten Parlamentsforschung fällt in den USA. Er ist ein Produkt der dort ausgelösten behavioristischen "Revolution" in den Methoden der Politikwissenschaft[6].

Der beobachtbare politische Akt, das quantifizierbare politische Verhalten des Einzelnen, steht im Mittelpunkt des behavioristischen Ansatzes. Nirgends besser als im Parlament lassen sich die dazu nötigen Informationen und Daten finden. In den Parlamenten der meisten amerikanischen Bundesstaaten, und seit kurzem auch im nationalen Repräsentantenhaus, wird der individuelle Entscheid des Abgeordneten in allen wichtigen Abstimmungen elektronisch registriert und später veröffentlicht. Individuelles Entscheidverhalten kann so ohne grösseren forschungstechnischen Aufwand über einen längeren Zeitabschnitt mitverfolgt und analysiert werden[7].

3 Vgl. G. Loewenberg, Comparative Legislative Research, S. 3 ff.
4 Vgl. G. Heckscher, The Study of Comparative Government and Politics, S. 128.
5 Vgl. dazu G.J. Graham, Methodological Foundations of Political Analysis.
6 Zum behavioristischen Ansatz in der Politikwissenschaft vgl. D. Jaros/L.V. Grant, Political Behavior, und speziell für die Parlamentsforschung J. Wahlke, Legislative Behavior, in: International Encyclopedia of the Social Science, S. 237–249 sowie J.A. Ferejohn und M.P. Fiorina, Purposive Models of Legislative Behavior und R. Bell, Notes for a Theory of Legislative Behavior.
7 Als Beispiele derartiger Analysen: L.F. Anderson et al., Legislative Roll-call Analysis; M.P. Fiorina, Representatives, Roll-Calls and Constituencies.

Trotz dieser behavioristischen Initialzündung präsentiert sich die Parlamentsforschung heute aber keineswegs als ein einheitlicher wissenschaftlicher Ansatz. Statistik vermag nicht alles. Die Abklärung individuellen Verhaltens ist kaum geeignet, die ganze Komplexität einer tragenden Institution des politischen Willensbildungsprozesses genügend auszuleuchten. Wie in der Politikwissenschaft ganz allgemein, lassen sich auch in der Parlamentsforschung drei grundsätzlich verschiedene Ansätze unterscheiden: der institutionelle, der entscheidungsgenetische und der behavioristische Ansatz. Mit ihnen versucht man, verschiedene Aspekte des gleichen Phänomens mit verschiedenen Konzepten und Analysetechniken optimal zu erfassen[8].

Der institutionelle Ansatz liefert Antworten auf die Frage nach der formalen Struktur und Funktion des Parlamentes als politischer Institution[9]. In oft äusserst präzisen und detaillierten Studien werden die verschiedenen parlamentarischen Handlungseinheiten (Fraktionen, Kommissionen etc.), die Besonderheiten des Wahlverfahrens oder anderer formaler Regelungen dargelegt und das Parlament damit internationalen Vergleichen zugänglich gemacht[10]. Eine besondere Bedeutung besitzt dabei die historische Analyse. In ihr lassen sich Veränderungen in der Parlamentsstruktur, in den Machtverhältnissen oder in der Funktion im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess als Folgeerscheinung des allgemeinen sozialen Wandels erkennen[11]. Auch wenn viele Untersuchungen nicht über die reine Deskription hinauskommen, hat der institutionelle Ansatz nichts oder nur wenig an Aktualität eingebüsst. Nur wer die genauen Rahmenbedingungen kennt, vermag die sich darin vollziehenden Handlungsabläufe zu verstehen.

Im Gegensatz zum institutionellen Ansatz ist der entscheidungsgenetische Ansatz prozessorientiert. Der institutionelle Rahmen und die Funktion im politischen Gesamtsystem treten in den Hintergrund und machen der Analyse von Entscheidprozessen unter gegebenen und meist nicht weiter diskutierten Bedingungen Platz. Ziel der Studien ist das Aufdecken von Faktoren, die die politische Willensbildung auf den verschiedenen Stufen des Problemlösungsprozesses beeinflussen. Die Frage nach Macht, Einfluss und Konfliktpotential weist auf den eher soziologischen Hintergrund des Ansatzes. Der Schlussentscheid ist nicht primär das Produkt rein formaler Satzungen oder individueller Entscheidmotive. Er resultiert vielmehr aus dem Kampf der verschiedenen Interessengruppen um Macht und Einfluss im Staat. Deren tatsächlicher Beitrag ist nur in der genauen Analyse des einzelnen

8 Vgl. dazu J. Wahlkes Einführung in: S.C. Patterson et al., Representatives and Represented, S. 1–21 sowie F. Debuyst, La fonction parlementaire en Belgique, S. 5–10.

9 Für viele: C.J. Hughes, The Parliament of Switzerland, und G. Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik.

10 Vergleichende Studien sind noch immer selten. Wenn die Daten aber nicht mit gemeinsam erarbeiteten Konzepten und Forschungsmethoden gewonnen werden, ist ein Vergleich der Resultate äusserst problematisch. Nur die genaue Kenntnis der Besonderheiten des jeweiligen institutionellen Rahmens vermag über derartige Schwierigkeiten teilweise hinwegzuhelfen.

11 Vgl. G.A. Ritter (ed.), Gesellschaft, Parlament und Regierung: Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland.

Entscheidprozesses, in der Ermittlung von Siegern und Besiegten auszumachen. Wichtigstes Forschungskonzept des entscheidungsgenetischen Ansatzes ist so die Fallstudie[12]. Deren Grenzen sind offensichtlich. Zwar ist es möglich, für den einen Entscheidprozess über das "Öffentliche und Offensichtliche" hinaus informelle Kommunikationsstrukturen aufzudecken oder verborgene Machtverhältnisse zu entschleiern. Generalisierungen sind aber problematisch und über den Rahmen der untersuchten Policy hinaus kaum zu verantworten. Nur wenige Fallstudien basieren so auf abgeleiteten Hypothesen. Theoretische Abstraktionen erfolgen, wenn überhaupt, ex post und induktiv. Schon Bachrach und Baratz haben zudem in ihrer Kritik an der pluralistischen Machttheorie darauf hingewiesen, dass wir mit dem Studium des "decision making" nur den einen Aspekt der Wirklichkeit erfassen. Es bleibt das trübe Feld des "nondecision making", jener informellen Wertmuster und Verhaltensnormen also, welche die Austragung bestimmter Kontroversen zum vornherein aus der politischen Praxis ausklammern[13].

Institutioneller und entscheidungsgenetischer Ansatz basieren beide auf stark vereinfachenden Annahmen über die eigentlichen Akteure auf der politischen Bühne. Im institutionellen Ansatz handelt der Parlamentarier – wenn er überhaupt Beachtung findet – rational, im Rahmen formal geregelter und nicht weiter in Frage gestellter, offizieller Satzungen. Aber auch im entscheidungsgenetischen Ansatz besitzt der Abgeordnete keine Handlungsfreiheit. Er erscheint als "blinder" Vertreter seiner Partei oder Interessengruppe. Sein Verhalten gleicht passiven Reaktionen auf die ihn verpflichtenden Zwänge und Forderungen.

Diese Einseitigkeit versuchen behavioristische Analysen zu vermeiden. Im Mittelpunkt des behavioristischen Ansatzes steht der einzelne Parlamentarier[14]. Sein Verhalten soll als Funktion bestimmter Handlungsmotive verstanden und erklärbar werden. Auch hier sind die Wünsche und Forderungen seiner Partei und seiner Interessengruppe wichtige Aspekte seines Verhaltens. Er besitzt aber eine eigene Persönlichkeitsstruktur, die sein individuelles Entscheidverhalten "entrationalisiert". Der parlamentarische Schlussentscheid entspricht weder in allen Fällen dem Willen der dominierenden Parteien noch den Wunschvorstellungen der in der jeweiligen Policy mächtigsten Interessengruppe. Warum stimmt der Abgeordnete gegen seine Partei? Welche Faktoren lassen ihn unterschiedlich auf ähnliche Forderungen und Zwänge reagieren? Warum entscheidet der Parlamentarier so und nicht anders? Sein Abstimmungsverhalten ist die zu erklärende, direkte Variable. Werden die individuellen Daten der Abgeordneten beigezogen, wie sie auch in nicht behavioristischen Analysen zur Beschreibung der Sozialstruktur des Parlamentes dienen, lassen sich ihre Verhaltensmuster beleuchten[15]. Soziales Milieu, politische Sozialis-

12 Als Beispiel für den entscheidungsgenetischen Ansatz: St.K. Bailey/H.D. Samuel, Congress Makes a Law.

13 P. Bachrach/M.S. Baratz, Two Faces of Power, S. 947–952.

14 'Klassische' Beispiele sind: J. Turner, Party and Constituency: Pressure on Congress, und D. MacRae, Dimensions of Congressional Voting: A Statistical Study of the House of Representatives in the Eighty-first Congress.

15 Vgl. D.R. Matthews, The Social Background of Political Decisionmakers, und für das schweizerische Parlament E. Gruner, Die schweizerische Bundesversammlung 1920–1968.

sation, Bildung und Karrieremuster der einzelnen Parlamentarier erhalten das Gewicht von Erklärungsvariablen für die Zustimmung oder Ablehnung einer Gesetzesvorlage im Rat.

Die Verdienste des behavioristischen Ansatzes für die Parlamentsforschung sind unbestritten. Ebenso offensichtlich sind aber die mit diesem Ansatz verbundenen Gefahren. Die Politik wird psychologisiert. Der politische Willensbildungsprozess ist auf das individuell erklärbare Entscheidverhalten einzelner Akteure reduziert. Die institutionalisierte Umwelt des Parlamentariers, Gruppenbeziehungen, Macht- und Kommunikationsstrukturen sind zur Erhellung des politischen und sozialen Phänomens "Parlament" aber ebenso wichtige Faktoren wie der Parlamentarier "als motiviertes Verhaltensbündel". Individuelles Verhalten muss zudem auch als gruppen- und institutionell-geprägtes Verhalten verstanden werden. Neben den persönlichen Handlungsmotiven des Parlamentariers existiert ein Feld informeller Normen, verborgener Kommunikationskanäle und ungeschriebener Sanktionsmechanismen. Ein Parlament besitzt wie jede Institution seine Spielregeln.

Um solcher Reduktion zu entgehen, sollten behavioristische Analysen wieder auf Ansätze zurückgreifen, die der Behaviorismus überwunden glaubte. Erste derartige Arbeiten liegen vor[16]. Die vorliegende Untersuchung des eidgenössischen Parlamentes ist als kleiner Beitrag zu dieser neuen Richtung der Parlamentsforschung zu verstehen.

16 Die erste derartige Arbeit verdanken wir J.C. Wahlke, H. Eulau, W. Buchanan und L. Furgeson. Ihr 1962 erschienenes Buch 'The Legislative System. Exploration in Legislative Behavior' hat die Entwicklung der Parlamentsforschung der letzten Jahre massgebend beeinflusst.

2 Entscheidfaktoren im Parlament

Wie entscheiden Parlamentarier? Auf wen oder was beziehen sie sich? Welche Faktoren beeinflussen ihren Entscheid? Auch wenn wir die tatsächliche Bedeutung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess moderner Demokratien nüchtern und entidealisiert betrachten, müssen uns diese Fragen interessieren[1]. Das Parlament steht im Zentrum der Beziehung zwischen den Regierenden und den Regierten eines Staatswesens. Zwar werden die aus der vorparlamentarischen Gesetzgebung kommenden Entwürfe im Parlament kaum mehr grundlegend verändert. Die Arbeit der Räte geht aber doch über eine reine Sanktion und Ratifikation des parlamentarischen Inputs hinaus. Die Analyse, auf welche Entscheidfaktoren die Mitglieder eines Parlamentes ansprechen und wie sie diese gewichten, gibt uns Auskunft darüber, ob und in welcher Richtung Korrekturen zu erwarten sind.

Als empirisches Problem blieb die Frage nach den individuellen Entscheidmotiven der einzelnen Parlamentarier lange Zeit ausgeklammert. Danach handeln die Abgeordneten, wie es die in einem bestimmten Repräsentationskonzept im Vordergrund stehende Bezugsgruppe oder Entscheidnorm von ihnen verlangt: als Delegierte ihrer Wähler, als autonom entscheidende Treuhänder des Gemeinwohls, als Partei- oder Interessengruppenvertreter[2]. Ihr Verhalten wird von einem einzigen, alles dominierenden Entscheidfaktor bestimmt.

Mit derartigen, auf idealisierenden Demokratie- und Repräsentationstheorien basierenden Vereinfachungen wird man der Komplexität individueller Entscheidprozesse nicht gerecht. Diese Feststellung soll nicht dazu auffordern, bestimmte Demokratie-Leitbilder aus den Augen zu verlieren. Die Feststellung, dass sich das eigene Demokratieverständnis nicht oder nicht mehr mit der Verfassungswirklichkeit eines Staates decke, heisst nicht, dass wir dieses Leitbild verwerfen müssen. Wenn wir uns aber die Aufgabe stellen, die Wirklichkeit möglichst adäquat zu erfassen, müssen wir über eindimensionale und verallgemeinernde Erklärungsmodelle hinausgehen. Wie das in der Ökonomie Verwendung findende Modell rationalen Handelns bilden diese nichts weiteres als Hilfsmodelle, an denen sich tatsächliches Verhalten messen lässt.

Im folgenden soll aufgezeigt werden, wie weit die auf den einzelnen Repräsentationstheorien basierenden Vorstellungen über den Parlamentarier als Entscheidträger parlamentarisches Entscheidverhalten zu erklären vermögen. Dabei beschränken wir uns nicht auf eine theoretische Diskussion ihres Inhaltes. Erklärungswert und Grenzen werden mit Ergebnissen aus empirischen Studien konkretisiert. Im Zentrum steht dabei das politische System der Schweiz. Dass wir daneben hauptsächlich auf Untersuchungsergebnisse aus den USA verweisen, deutet nicht

1 Auf die Stellung und Funktion des Parlamentes im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess kommen wir im letzten Kapitel zu sprechen.

2 Vgl. dazu N.R. Luttbeg (ed.), Public Opinion and Public Policy, S. 1 ff.

auf eine bewusste Auswahl, sondern allein auf den Vorsprung der amerikanischen Forschung in diesem Gebiet.

Mit der Diskussion der verschiedenen Repräsentationstheorien, bzw. der auf ihnen basierenden Erklärungsmodellen für das Verhalten der Parlamentsmitglieder werden die wichtigsten parlamentarischen Entscheidfaktoren vorgestellt und gleichzeitig relativiert. Wir zeigen, welche Bezugsgruppen als Entscheidfaktor in Frage kommen, und wie weit sie das Verhalten der einzelnen Parlamentarier tatsächlich zu bestimmen vermögen. Zusätzlich fragen wir, welche anderen, in den wichtigsten Repräsentationstheorien ausgeklammerten Faktoren berücksichtigt werden müssen.

2.1. Der Abgeordnete als "instruierter Delegierter des Volkes"

In der auf Rousseau zurückgehenden klassisch-kontinentalen Demokratietheorie erscheint das Parlament als notwendiges Übel. Weil im grossen Flächenstaat ein Kollektivbeschluss der Bürgerschaft nicht zu erreichen ist, ist die Existenz des Parlamentes aus technischen Gründen unerlässlich. Der Abgeordnete ist aber zum eigenverantwortlichen Handeln nicht ermächtigt. Er ist nicht autonomer Repräsentant, sondern blosser Beauftragter (commissaire)[3]. Das mündige, aktive und informierte Volk delegiert, entscheidet und kontrolliert. Der Delegierte "führt aus". Den ihn Delegierenden gegenüber hat er eine ständige Rechenschaftspflicht. Nur die getreue Ausführung des ihm übertragenen imperativen Mandates garantiert seine Wiederwahl.

So sympathisch, weil demokratiefreundlich, sich dieses Konzept rein theoretisch auch präsentiert, von der politischen Wirklichkeit moderner Demokratien ist es ein gutes Stück entfernt. Fraenkel nennt die klassisch-kontinentale Demokratietheorie denn auch "vulgär-demokratisch", "weil sie dem Volk etwas zumute, was es beim besten Willen nicht leisten könne: nämlich die Identität von Regierten und Regierenden herzustellen und damit das Parlament als einen blossen Ausschuss des Volkswillens begreifen zu wollen"[4]. In der Tat ist wahrscheinlich nur ein kleiner Teil der Staatsbürger fachlich in der Lage und politisch genügend motiviert, um die ihm im theoretischen Modell übertragenen Aufgaben zu lösen. Aber auch die politische Elite der Delegierten vermag den darin implizierten hohen Anforderungen kaum gerecht zu werden.

Kernstück des auf der klassisch-kontinentalen Demokratietheorie basierenden Repräsentationskonzeptes ist die aktive Kontrolle der Delegierten durch die Delegierenden. Sie ist weitgehend eine Illusion. Im politischen System der USA, wo

3 Zur klassisch-kontinentalen Demokratietheorie vgl. K. Lenk, Wie demokratisch ist der Parlamentarismus, sowie G. Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie. Zum Begriff des Beauftragten (commissaire) bei Rousseau s. Contrat social.

4 Fraenkel in K. Lenk, a.a.O., S. 21. Zur Kritik an der klassischen Demokratietheorie vgl. auch J. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie.

dank Majorzwahl, Einerwahlkreisen und einer nahezu lückenlosen Information der Massenmedien diese Kontrolle noch am ehesten möglich erscheint, wissen nicht einmal 50% der Stimmbürger, welche der beiden grossen Parteien im Abgeordnetenhaus die Mehrheit besitzt. Noch schlechter ist natürlich die Kenntnis über die Leistungen der einzelnen Abgeordneten. Nach den Wahlen von 1958 wurde ein repräsentatives Sample von Urnengängern in den einzelnen Distrikten danach befragt, ob sie die sich zur Wiederwahl stellenden bisherigen Amtsinhaber kannten. Über 50% gaben an, nie etwas über die entsprechenden Kandidaten gelesen oder gehört zu haben. Nicht einmal 3% der Befragten konnten Angaben über deren Einstellung zu bestimmten Sachfragen machen[5]. Entsprechend hoch ist denn auch der Anteil der unbestrittenen Wahlkreise. Man wählt den Kandidaten der "eigenen" Partei, unabhängig von dessen Leistung in der vergangenen Legislaturperiode[6].

Im politischen System der Schweiz, wo der Bürger in Proporzwahlen in den meisten Wahlkreisen nicht seinen Abgeordneten wählt, sondern eine Mehrzahl von Vertretern delegiert, kann die Beziehung zwischen Delegierenden und Delegierten schon rein der Sache nach weniger eng sein. Eine Kontrolle der Parlamentarier wird zudem dadurch erschwert, dass Abstimmungen mit Namensaufruf in den eidgenössischen Räten eine Seltenheit darstellen[7]. Das Abstimmungsverhalten des einzelnen Volksvertreters gelangt somit nur in Ausnahmefällen an die Öffentlichkeit. In einer Analyse der Wahlmotive von 2000 Aargauer Stimmbürgern nach den Nationalratswahlen 1963 zeigte sich denn auch, dass, zumindest in diesem Testkanton, lediglich ein Sechstel der Urnengänger ihre Kandidaten auf Grund bekannter Leistungen auswählt[8]. Drei Monate nach der Kampfwahl um den Sitz eines Ständerates im Kanton Basel-Land konnten sich in einer anderen Umfrage zudem über 50% der Stimmbürger weder an den Namen des Siegers noch an denjenigen des Verlierers erinnern[9].

Von einer wirksamen Kontrolle des Abgeordneten durch seine Wähler kann in Wirklichkeit also kaum gesprochen werden. Wie aber ist auf der anderen Seite der Parlamentarier über die Wünsche und Forderungen seiner Wählerschaft orientiert? Ist zumindest diese Brücke zwischen den Delegierenden und den Delegierten noch nicht eingestürzt?

Die Fähigkeit des Abgeordneten, den tatsächlichen Willen seiner Wähler richtig zu erkennen, wird ohne Zweifel überschätzt. Amerikanische Untersuchungen brachten grosse Differenzen zwischen den Lösungspräferenzen der Mehrheit der Stimmbürger eines Distriktes und denjenigen ihrer beiden Vertreter im Abgeordnetenhaus zutage. Eine Mehrheit der Parlamentarier ist zwar bemüht, möglichst so

5 W.E. Miller/D.E. Stokes, Party Government and the Saliency of Congress, sowie W.E. Miller/D.E. Stokes, Constituency Influence in Congress.

6 Vgl. Dazu die beiden Artikel von N. Meller über 'Legislative Behavior Research'.

7 In der 39. Legislaturperiode (1971–1975) fanden vier Abstimmungen mit Namensaufruf statt. Zwei davon zu der gleichen Sachfrage. Vgl. Kap. 7.1.

8 'Der Schweizer Wähler 1963', S. 13.

9 Expertenkommission zur Hebung der Stimmbeteiligung über 'Partizipation und Abstinenz', Die Baselbieter Stimmbürgeruntersuchung.

zu entscheiden, wie sie glaubt, dass auch ihre Wähler entscheiden würden. In zwei von drei Problembereichen erwies sich die entsprechende Vorstellung vom "Volkswillen" aber als falsch[10]. Diese falsche Perzeption mag der wichtigste Grund dafür sein, dass das Entscheidverhalten der Delegierten und der Delegierenden in Abstimmungen über die gleiche Sache, d.h. dort wo es direkt vergleichbar ist, in vielen Fällen derart krass divergiert. Dies allein vermag allerdings die Tatsache nicht zu erklären, dass im eidgenössischen Parlament nahezu unbestrittene Vorlagen in einer späteren Volksabstimmung zu Fall gebracht werden[11]. Ganz offensichtlich gilt der Wille ihrer Wählerschaft für viele Parlamentarier zum vornherein nur als sekundärer Entscheidfaktor.

Der Parlamentarier ist nicht der direkte Vertreter des ihn delegierenden Volkes. Ob er autonom entscheidet, weil er seine eigene Urteilsfähigkeit über diejenige der ihn Delegierenden stellt, weil er um deren geringe Kontrollfähigkeit weiss oder aber weil er ihre Wünsche und Forderungen falsch einschätzt, sei an dieser Stelle nicht geklärt. Sowohl theoretische Überlegungen (Problemkomplexität, Informationsaustausch, direkte Interessenbindungen etc.) als auch die vielen verfügbaren empirischen Befunde machen deutlich genug, wie wenig das Bild vom "kontrollierten Delegierten des Volkswillens" der Wirklichkeit moderner Demokratien entspricht.

2.2. Der Abgeordnete als unabhängiger "Treuhänder des Gemeinwohls"

Was in der klassisch-kontinentalen Demokratietheorie nur als technische Lösung gedacht ist – die Delegation von Volksvertretern – besitzt in der liberalen Repräsentationstheorie einen politischen Eigenwert. Erst in der freien Diskussion der gewählten Repräsentanten im Parlament wird der wahre Wille des Volkes gefunden und artikuliert. Die Abgeordneten werden nicht vom Volk instruiert, sondern zu eigenverantwortlichem Handeln ermächtigt. In freier Rede und Gegenrede sollen sie finden, was dem Wohl der Allgemeinheit am besten dient. Ein verfassungsrechtliches Verbot bindender Weisungen schützt sie gegen direkte Einflüsse ihres Wahlkreises[12]. In den Worten eines der bekanntesten Vertreters der liberalen Theorie der Repräsentation, Edmund Burke: "Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole – where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole"[13].

10 W.E. Miller/D.E. Stokes, Constituency Influence in Congress, S. 52.
11 Z.B. die Frage eines Beitrages an die IDA (1976) oder die Hochschulförderung (1978).
12 Vgl. H.U. Homberger, Art. 91 BV: 'Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen', S. 25 ff.
13 E. Burke, The English Constitutional System, in: H. Pitkin (ed.), Representation, S. 176.

Die parlamentarische Wirklichkeit hat sich seit Edmund Burke grundlegend geändert[14]. Der Emanzipation des Bürgertums ist die Emanzipation unterer sozialer Schichten gefolgt. Das Volk ist mündiger geworden. Parteien und Interessenverbände haben den Handlungsspielraum der Parlamentarier eingeengt. Aber auch wenn sich der Abgeordnete inmitten des dichten Geflechtes der spezifischen Interessen von Parteien, Interessengruppen oder sich anders zum Wort meldenden Gruppen seiner Wählerschaft jeglichem Einfluss bewusst entziehen möchte, müsste er sehr bald resignieren. Die zu lösenden Probleme sind derart komplex geworden, dass sie die intellektuellen und zeitlichen Fähigkeiten eines einzelnen bei weitem übersteigen. Der Parlamentarier, und in besonderem Masse noch der Milizparlamentarier, ist auf Expertenwissen angewiesen. Ist dieses nicht mehr durchschaubar, wird der Rat des Parteiexperten, des Verbandsfunktionärs oder des Verwaltungsbeamten zur Instruktion. Dass dabei das von den liberalen Theoretikern geforderte "Gemeinwohl" leicht aus den Augen verloren wird, ist offensichtlich. Wer glaubt, so schrieb Wilhelm Hennis, dass im Parlament so etwas wie eine Diskussion stattfinde, noch dazu orientiert an der gemeinsamen Suche nach der Wahrheit, der muss sich an der Tür geirrt haben[15].

Nun scheint zwar nach vorliegenden empirischen Befunden die Sache nicht gar so düster zu sein, wie Hennis u.A. berichten. In einer Befragung von Abgeordneten aus vier amerikanischen Bundesstaaten gaben sich 70% der Parlamentarier als "Trustee" im Sinne Burkes, d.h. als "Treuhänder des Gemeinwohls" zu erkennen[16]. Einen ähnlich hohen Anteil fand Gunlicks bei deutschen Landtagsabgeordneten. Hier unterstützten 60% der Befragten die Forderung, dass der Parlamentarier weder seinen Wahlbezirk noch seine Wähler, seine Partei oder Partikularinteressen, sondern allein die Gemeinschaft bzw. das Land als Ganzes zu vertreten habe[17]. Dass die Antworten der Abgeordneten aber weit eher verfassungsmässig verankerte Verhaltensnormen als tatsächliches Verhalten widerspiegeln, kommt in verschiedenen Begleitkommentaren zum Ausdruck. Viele Parlamentarier machten darauf aufmerksam, dass es ein "Gemeinwohl" gar nicht gebe, oder aber, dass es ihnen bei bestem Willen nicht möglich sei, sich vom Einfluss bestimmter Partikularinteressen gänzlich abzuschirmen.

Das Idealbild des unabhängigen, allein dem Ganzen dienenden Parlamentariers ist als Relikt der liberalen Repräsentationstheorie nicht nur in den Verfassungen, sondern auch in den Köpfen einer grossen Zahl von Abgeordneten erhalten geblieben. Einige Parlamentarier mögen sich ihm in Wirklichkeit auch tatsächlich annähern. Auch sie müssen aber in einer gewissen Zahl von Entscheidfällen auf die eine oder andere partikulare Entscheidhilfe zurückgreifen. Sowohl das Instruktionsverbot als auch die Vorstellung vom sich allein nach dem Gemeinwohl orientieren-

14 Vgl. G. Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie sowie für die Schweiz H.U. Homberger, a.a.O., Kapitel 2.

15 W. Hennis in H.U. Homberger, a.a.O., S. 40.

16 J.C. Wahlke et al., The Legislative System, S. 280 ff.

17 A.B. Gunlicks, Representative Role Perception Among Local Councillors in Western Germany.

den Abgeordneten hat mit der Verfassungswirklichkeit nichts mehr gemeinsam. Die liberale Repräsentationstheorie, die beide Elemente in sich vereint, hat sich geradezu in ihr Gegenteil verkehrt[18].

2.3. Der Abgeordnete als "Parteimann"

Schon gegen Ende der Weimarer Zeit hat Gerhard Leibholz die Funktionsunfähigkeit des liberalen Parlamentarismus konstatiert. Mit der Emanzipation breiter Massen des Volkes, der Einführung des allgemeinen Wahlrechtes und der Herausbildung grosser Mitgliederparteien wurde ihm die gesellschaftliche und machtpolitische Basis entzogen. Der liberale Staat des aufgeklärten Bürgertums wurde durch den Parteienstaat abgelöst[19].

Im Parteienstaat hat der Stimmbürger nicht "Volksvertreter" zu delegieren, sondern sich für ein bestimmtes Parteiprogramm zu entscheiden. Er wählt "Parteimänner" und überlässt diesen die Konkretisierung "seines" Programmes im parlamentarischen Entscheidprozess. Deren absolute Parteidisziplin garantiert die optimale Vertretung seiner Interessen[20].

Damit wird von einigen idealisierenden Postulaten der klassisch-kontinentalen und der liberalen Demokratietheorie deutlich Abstand genommen. Der Parlamentarier erscheint weder als unabhängiger Sachverwalter des Allgemeinwohls noch als blosser Beauftragter einer informierten, partizipierenden und kontrollierenden Bürgerschaft[21]. Dennoch werden auch im Repräsentationskonzept des Parteienstaates die Möglichkeiten der Delegierenden und der Delegierten klar überschätzt.

Die Identifikation der Delegierenden mit einer bestimmten Partei ist nur teilweise sachbegründet. Sie ist in vielen Fällen also nicht Ausdruck programmatischer Unterstützung, sondern das Ergebnis bestimmter, hauptsächlich familiärer Sozialisationseinflüsse[22]. In den USA vermochten in einer zu Beginn der sechziger Jahre durchgeführten (und 10 Jahre später wiederholten) Untersuchung nur 12% der befragten Wähler ihren Wahlentscheid für eine der beiden grossen Parteien mit deren Haltung zu bestimmten politischen Problemen zu begründen[23]. Zwar sind von ähnlichen Untersuchungen in westeuropäischen Staaten, wo sich Ideologie und Parteiprogramme der einzelnen Parteien doch weit klarer unterscheiden als in den USA,

18 G. Leibholz, a.a.O., S. 86.
19 K. Lenk, a.a.O., S. 35 sowie G. Leibholz, Die Repräsentation in der Demokratie, S. 98 ff.
20 Vgl. N.R. Luttbeg, a.a.O., S. 4/5 und 109–186.
21 Die vor allem auf Schumpeter zurückgehende neue Demokratietheorie wird denn auch oft als 'realistische' bzw. 'empirische' bezeichnet.
22 Zum Einfluss der politischen Sozialisation vgl. K. Prewitt et al., Political Socialization and Political Roles.
23 W.E. Miller/D.E. Stokes, Party Government and the Saliency of Congress, und St.R. Freedman, The Salience of Party and Candidate in Congressional Elections, in: N.R. Luttbeg, a.a.O., S. 126–131.

höhere Anteile an "programmatischen" Wählern zu erwarten[24]. Auch in der oben zitierten Aargauer Studie begründeten aber nur 11% der Befragten ihren Wahlentscheid ausdrücklich mit guten Leistungen ihrer Partei[25]. Der Schweizer Bürger verbindet mit der Wahl einer bestimmten Partei keinen Entscheid über ein bestimmtes Regierungsprogramm. Er politisiert mit dem Stimm- und weniger mit dem Wahlzettel[26]. Mehr als ein Drittel der Stimmbürger besitzen denn auch keine direkte oder zumindest emotionale Bindung an eine bestimmte Partei[27].

Diese geringe oder teilweise gänzlich fehlende programmatische Unterstützung durch seine Wähler entbindet den Parteivertreter vom rein "parteipolitischen" bzw. programmatischen Entscheid im Rat. Zwar kann in einzelnen Staaten die spezifische Machtkonstellation im Parlament dennoch dazu führen, dass die Abgeordneten in nahezu allen Abstimmungen geschlossen stimmen[28]. Im "klassischen" Zweiparteiensystem Grossbritanniens entscheidet nicht selten die Stimme eines einzigen Abgeordneten über eine bestimmte Vorlage und damit vielleicht über die Zukunft der Regierung. Fehlt aber dieser Zwang zur Geschlossenheit, bleibt die absolute Stimmdisziplin weitgehend auf diejenigen Parteien beschränkt, die sich aus ideologischen Gründen dazu bekennen[29].

Auch im eidgenössischen Parlament erlaubt das bestehende Kräfteverhältnis eine recht grosse Bewegungsfreiheit. Die "Regierungskoalition", der mehr als 80% der Abgeordneten angehören, wird von keiner starken, nach Macht und Einfluss strebenden Opposition bedrängt. Dazu besitzt das Parlament rein formal gar nicht die Möglichkeit, die Regierung über ein Misstrauensvotum zu stürzen. Schliesslich ist nach Art. 91 BV ein offizieller Fraktionszwang sogar verfassungswidrig. In seiner Analyse von 108 Abstimmungen mit Namensaufruf fand Vasella denn auch ein recht tiefes Mass an Geschlossenheit[30]. Die wenigen Analysen spezifischer Entscheidungsprozesse bestätigen dieses Bild[31]. Wie in den USA und den meisten

24 Auf der anderen Seite wächst mit der zunehmenden Zahl und der ideologischen Differenzierung der Parteien auch die Schwierigkeit einer Zuordnung. So gaben sich kurz vor den Wahlen 1958 in Frankreich, auf dem Höhepunkt der Regierungsinstabilität also, nur 45% der Befragten als Anhänger einer bestimmten Partei aus. Vgl. Ph.E. Converse/G. Dupeux, Politicization of the Electorate in France and the United States. Vgl. auch G. Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, sowie für die Schweiz G. Lehmbruch, Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz.

25 'Der Schweizer Wähler 1963', S. 15. Dass der schweizerische Wähler sich stark an Persönlichkeiten orientiert, zeigt sich auch an seiner ausgesprochenen Panaschier- und Kumulierfreudigkeit. Vgl. dazu H. Niemetz, Die Wahl des schweizerischen Nationalrates vom 26. Oktober 1975.

26 E. Gruner/M. Daetwyler/O. Zosso, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, S. 85/86 sowie S. 108–111.

27 Vgl. H. Kerr, Electeurs et forces partisanes, in: D. Sidjanski et al., Les Suisses et la politique, S. 45–82.

28 Siehe dazu die Ergebnisse der Untersuchungen über die Stimmdisziplin in Grossbritannien und der BRD in E. Ozbudun, Party Cohesion in Western Democracies, S. 316–319 sowie L.D. Epstein, Cohesion of British Parliamentary Parties.

29 E. Ozbudun, a.a.O., S. 363–379.

30 M. Vasella, Die Partei und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem.

31 Vgl. H.P. Hertig, Party Cohesion in the Swiss Parliament, sowie Kap. 7.2.

westeuropäischen Staaten darf auch in der Schweiz der Parlamentarier nicht als abhängiger Parteimann betrachtet werden, der als rein ausführendes Organ Entscheide akzeptiert, die im parteiinternen Willensbildungsprozess gefallen sind.

2.4. Der Abgeordnete als "Interessengruppenvertreter"

Arthur Bentley hat unter dem Eindruck der zunehmenden Macht der Interessenverbände die politische Willensbildung als Kampf der um Macht und Einfluss ringenden Interessengruppen definiert[32]. In modernen Demokratien werden die Bedürfnisse der Bevölkerung nicht (mehr) in Form von Millionen von Einzelstimmen artikuliert. Sie erscheinen zusammengefasst, in den Forderungen der einzelnen Interessengruppen.

Der Stimmbürger delegiert seine Interessen an den Interessengruppenvertreter[33]. Damit werden die Anforderungen in bezug auf Information, Informationsverarbeitung und Erkennen der eigenen Interessenlage in einem bestimmten politischen Programm gegenüber dem Parteienmodell noch einmal herabgesetzt. Die Ziele einer Interessengruppe sind in den meisten Fällen eindeutiger als diejenigen einer politischen Partei. Die wichtigsten Verbände sind nach berufsmässigen Kriterien organisiert und tangieren so die unmittelbaren Berufserfahrungen und die sich dort manifestierenden Bedürfnisse der Stimmbürger. Bei anderen Gruppen ist die Identifikation dadurch erleichtert, dass sich diese mit spezifischen, d.h. relativ isolierten und darum auch leichter fassbaren Problemen beschäftigen.

Wie weit nun aber sieht der Stimmbürger bei der Wahl seiner Delegierten tatsächlich Interessengruppenvertreter? Die Frage ist empirisch kaum geklärt. Amerikanische Studien zeigen, dass die Bevölkerung im allgemeinen Interessengruppen weit unpolitischer einschätzt, als diese es in Wirklichkeit sind[34]. Andrerseits ist anzunehmen, dass bei den über 30% der Stimmbürger in der Aargauer Untersuchung, die unabhängig von der Parteizugehörigkeit wählten, neben spezifischen Persönlichkeitsmerkmalen, wie Alter, Geschlecht, Beruf und Konfession, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Interessengruppe das wohl wichtigste Entscheidkriterium darstellte. Die Organisation des schweizerischen Verbandswesens umfasst nahezu alle Bereiche des öffentlichen Lebens. Ungefähr die Hälfte aller Erwerbstätigen ist in mindestens einem der grossen Berufs- und Wirtschaftsverbände organisiert, die, zumindest in den grösseren Kantonen, ihre Vertreter mühelos in die entsprechenden Parteilisten zu placieren vermögen[35].

32 Ein stark an Bentley orientiertes Werk über die politische Willensbildung ist: D.B. Truman, The Governmental Process.

33 Zur Theorie der 'Pressure Groups' siehe M. Olson, Die Logik des kollektiven Handelns.

34 Vgl. N.R. Luttbeg, a.a.O., S. 187–270.

35 Vgl. Gruner/Daetwyler/Zosso, a.a.O. Zum Verhältnis Parteien/Interessengruppen s. z.B. Gierisch, Interest Groups in Swiss Politics, (Kap. 5).

Bei den Parlamentariern selber, scheint die Einflussnahme der Interessengruppen auf die politische Willensbildung auf keinen grossen Widerstand zu stossen. Die starke Stellung der Lobbyisten im amerikanischen Parlament ist berühmt. In einer Typologisierung der Abgeordneten von vier amerikanischen Bundesstaaten wurden jedoch nur gerade 25% der Befragten als Interessengruppen-Gegner "entlarvt"[36]. Im schweizerischen Nationalrat waren in der 39. Legislaturperiode (1971–1975) nur 8% der Abgeordneten als vollamtliche Verbandsfunktionäre direkt an eine Interessengruppe gebunden. Werden auch die nebenamtlichen Verbandsfunktionäre, unter Berücksichtigung aller Nebenämter dazu gezählt, so lag der Prozentsatz bei ungefähr 20%[37]. Natürlich sagen diese Zahlen nicht alles aus. Neben den statistisch erfassbaren positionellen Bindungen existieren verdeckte und/oder rein effektive Beziehungen. Ist die Bindung zu einer bestimmten Interessengruppe aber nicht eindeutig dominierend wie im Falle des Verbandsfunktionärs, so kommt es zu Rollenkonflikten. Der Abgeordnete mag zwar im einen oder anderen Falle den Wünschen "seiner" Interessengruppe nachgeben. Generell wird er sie aber nur als sekundären Entscheidfaktor berücksichtigen. Von einer absoluten Dominanz des Entscheidfaktors "Interessengruppe" kann nicht gesprochen werden.

Vor allem im schweizerischen Parlament mit seiner überdurchschnittlich starken Verbandsfärbung der Fraktionen bildet das Interessengruppenmodell eine sinnvolle und notwendige Ergänzung des Parteienmodelles. Wie die Partei ist aber auch die Interessengruppe nur ein Entscheidfaktor neben anderen. Mit ihm allein sind parlamentarische Entscheidprozesse nicht zu erklären.

Ausgehend von verschiedenen Demokratie- und Repräsentationstheorien haben wir den Parlamentarier als instruierten Delegierten des Volkswillens, als autonomen Treuhänder des Allgemeinwohls, als Parteimann und als Interessengruppenvertreter beleuchtet. Jedes Bild hat einen Aspekt der Wirklichkeit erhellt. Als generalisierende Erklärungsmodelle für die individuelle Entscheidfindung im Parlament haben sich die einzelnen Konzepte aber als unbrauchbar erwiesen. Die verschiedenen Elemente bzw. Entscheidfaktoren müssen in einem komplexeren Modell zusammengefasst werden. Zuvor wollen wir jedoch noch einige weitere Entscheidfaktoren vorstellen.

2.5. Institutionelle Entscheidnormen

Externe Bezugsgruppen sind nicht die einzigen Faktoren, die auf die Entscheidfindung des Parlamentariers einwirken. Als Abgeordneter eines bestimmten Wahl-

36 J.C. Wahlke et al., American State Legislators' Role Orientation Toward Pressure Groups.
37 Vgl. Steckbriefe der 200 Nationalräte, SA aus Bund. Für die 39. Legislaturperiode liegen nur die Zahlen für die vollamtlichen Verbandsfunktionäre vor. Die 20% 'unter Berücksichtigung aller Nebenämter' beziehen sich auf die 38. Legislaturperiode (1967–1971). Vgl. E. Gruner, Die Schweizerische Bundesversammlung, S. 39.

kreises, Parteimitglied oder Interessengruppenvertreter ist er zugleich Mitglied einer zusammenfassenden politischen Institution, mit einem eigenen Wert und Normenmuster. Sein Entscheid ist institutionell geprägt.

Institutionelle Verhaltensnormen sind eine Funktion des politischen Gesamtsystems. Auch die schweizerische Konkordanzdemokratie besitzt ihr idealtypisches Konfliktregelungsmuster. Das Leitbild vom "gütlichen Einvernehmen" basiert auf der Erkenntnis, dass nur der ausgereifte Kompromiss ein Veto referendumsfähiger Gruppen zu verhindern vermag[38]. Ist eine Vorlage zum vornherein für eine spätere Volksabstimmung bestimmt, gilt es sich zudem an einer Bevölkerungsmehrheit zu orientieren, die sich in den Urnengängen regelmässig für eine "Politik der kleinen Schritte" ausspricht[39]. Es entstehen Entscheidnormen, die auf dem Möglichen und weit weniger auf dem Notwendigen basieren. Dazu kommt der Einfluss einer bestimmten politischen Kultur. Die von Putnam aufgedeckten grossen Unterschiede in der politischen Intoleranz bzw. Kompromissbereitschaft zwischen einzelnen europäischen Parlamenten lassen sich durch institutionelle Verschiedenheiten allein nicht erklären[40]. Einzelne Autoren sehen denn auch in der hohen Kompromissbereitschaft der schweizerischen Parlamentarier viel eher eine kulturelle Eigenart als das Resultat institutioneller Zwänge (Referendum)[41].

Was auch immer die Ursachen bestimmter, institutionsspezifischer Verhaltensnormen sein mögen, ihr Einfluss auf individuelles Verhalten ist unbestritten. Institutionen wählen ihre zukünftigen Mitglieder nicht nur aus[42], sie formen sie auch und drücken ihnen ihren Stempel auf. Der Parlamentarier passt sich an. Die Normen, die ihn dabei leiten, bilden ebenso wichtige Entscheidfaktoren wie die schon diskutierten politischen Bezugsgruppen.

2.6. Der Parlamentskollege als "Sachverständiger"

Wer die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive diskutiert und dabei die schwindende Kontrollfähigkeit des Parlamentes gegenüber der Regierung bedauert, hat keine Mühe, das schwache Glied in der Kette zu entdecken. Der Parlamentarier ist überfordert[43]. Er ist nicht mehr fähig, die Komplexität anfallender Probleme abzubauen, er kennt die Konsequenzen vorgeschlagener Alternativen (oder von Alternativen überhaupt) nicht, er ist überlastet. In Zeitnot ist ihm ein selbständiger und rationaler Entscheid in vielen Fällen auch mit bestem Willen nicht mehr möglich.

38 Vgl. L. Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie.
39 Vgl. R. Girod, Phänomen Schweiz: Sozialer Wandel, Politische Beharrung, S. 36.
40 R.D. Putnam, The Beliefs of Politicians.
41 Z.B. J. Steiner, Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt, S. 36–38 oder G. Lehmbruch, Proporzdemokratie, S. 15–19.
42 Ein Parlament besitzt seine spezifischen Rekrutierungsmechanismen bzw. ein bestimmter Kandidatentyp die grössten Wahlchancen. Vgl. dazu Gruner/Daetwyler/Zosso, a.a.O.
43 Vgl. R. Bäumlin, Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung.

Matthew und Stimson berichten, dass drei Viertel der amerikanischen Kongressabgeordneten ihren Entscheid in vielen Fällen nicht auf Grund eigener Überlegungen, sondern mit Blick auf eine bestimmte Bezugsgruppe oder Bezugsperson fällen[44]. Sehr oft kommen dabei die "traditionellen" Informanten, nämlich die Partei, die Interessengruppe oder die Wählerschaft nicht in Frage. Deren Einstellung zu bestimmten Problemen ist entweder nicht bekannt (Wählerschaft), nicht eindeutig (Parteiflügel) oder aber in der entsprechenden Entscheidsituation nicht kurzfristig zu Hand. In all diesen Fällen wird eine zusätzliche Orientierungshilfe relevant: der Parlamentskollege als Sachverständiger für einen bestimmten Problembereich. Die meisten der von Kingdon befragten Kongressabgeordneten erwähnen in einer Analyse von über 200 Entscheidprozessen den Parlamentskollegen als wichtigste Entscheidhilfe[45]. An anderer Stelle beschreiben Dahl und Carroll die ausserordentlich wichtige Rolle von "bell-wethers", von Abgeordneten also, die den Ruf besitzen, sich in einem bestimmten Problembereich auszukennen und darum von ihren Parlamentskollegen immer wieder zu Rate gezogen werden[46]. Der Experte im Parlament besitzt nicht nur Sachverstand. Seine Meinung ist auch institutionell gefärbt. Er weiss, welche Lösungen im entsprechenden Parlament politisch klug bzw. realistisch sind.

Natürlich ist die Meinung des Parlamentskollegen nicht unbeeinflusst von dessen Interessenlage. Expertenwissen ist oft das Resultat der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei oder Interessengruppe. Der Parlamentarier wird sich denn auch in erster Linie an "seine Leute" wenden. Kingdons Ergebnis, dass als Informanten sehr oft Parlamentarier aus der Gegenpartei dienen, dürfte aber durchaus auch für das schweizerische Parlament Gültigkeit besitzen. Wie in den USA sind auch hier die parteipolitischen Fronten kaum derart verhärtet, als dass parteipolitische Überlegungen zu einem grundsätzlichen Verzicht auf die Entscheidhilfe aus dem "anderen Lager" führen würden. Dabei muss das "Cue-Taking", das Holen der notwendigen Informationen beim Experten, durchaus nicht immer informell, gleichsam hinter den Kulissen der öffentlichen Entscheidfindung erfolgen. In vielen Fällen wird sich der anerkannte Experte vor seinem eigenen endgültigen Entscheid in der parlamentarischen Debatte zu Worte melden, oder aber seine Meinung wird über die Stellungnahme der Kommissionssprecher publik.

Der Blick auf den sachverständigen Parlamentskollegen bringt institutionell gefärbtes Expertenwissen zu minimalen Kosten. An beidem ist der Parlamentarier ohne Zweifel interessiert. Nur wenige werden soviel Zeit und Wissen besitzen, dass sie auf diese Entscheidhilfe generell verzichten können.

44 D.R. Matthews/J.A. Stimson, Decision-Making by U.S. Representatives.
45 J.W. Kingdon, Congressmen's Voting Decision, (Kap. 3).
46 Dahl und Carroll in J.C. Wahlke et al., The Legislative System, S. 195.

2.7. Der "Ratschlag" des Verwaltungsexperten

In den meisten politischen Systemen vollzieht sich die oft beklagte Einflussnahme der Exekutive auf die Gesetzgebung schon im vorparlamentarischen Raum. Gesetzesentwürfe gehen fast ausschliesslich von Regierung und Verwaltung aus. Angesichts der Komplexität der anfallenden Probleme fällt es auch dem spezialisierten Parlamentarier immer schwerer, auf späteren Stufen noch inhaltliche Modifikationen zu erzwingen. Die Verwaltungsexperten können seinen "Einwänden und Gegenvorschlägen dadurch begegnen, dass sie diese als unausführbar, unzulänglich oder untragbar hinstellen"[47]. Der Einfluss der Legislative auf den vorparlamentarischen Entwurf bleibt so auf ein Minimum beschränkt. Die Macht der Verwaltung geht aber über die vorparlamentarischen Stufen hinaus. Mit der aktiven Teilnahme an der inhaltlichen Gestaltung des Gesetzesentwurfs wird ein problemspezifischer Kreis von Verwaltungsexperten geschaffen, der sich als Entscheidhilfe für die Parlamentarier geradezu aufdrängt. Zwar wird in einer Befragung von amerikanischen Kongressmitgliedern der Verwaltungsexperte relativ wenig als Ratgeber erwähnt[48]. Einmal wird die Entscheidhilfe aus der Verwaltung aber wahrscheinlich nur ungern zugestanden und zudem mag sie in den USA tatsächlich eine eher unterdurchschnittliche Bedeutung besitzen. In kaum einem anderen Parlament steht dem Abgeordneten eine derart gut ausgebaute Infrastruktur zur Verfügung[49]. Fehlen sowohl der persönliche, vom Staat besoldete Mitarbeiterstab wie auch die gut ausgebaute und rasch arbeitende wissenschaftliche "Beratungsstelle" in unmittelbarer Nähe des Parlamentes, müssen Informationslücken anders geschlossen werden. In der BRD, wo die wissenschaftlichen Hilfseinrichtungen noch besser ausgebaut sind als in der Schweiz, pflegen die Abgeordneten einen "regen Kontakt zu den Beamten der einschlägigen Ressorts, von denen sie neben konkreten Hilfen bei der Lösung praktischer Probleme ihrer parlamentarischen Tätigkeit ... auch Informationen erwarten und erhalten"[50].

Der wachsende Einfluss der Verwaltung auf die vorparlamentarische und die parlamentarische Gesetzgebung bedroht das Prinzip der Gewaltentrennung. Trotz des unüberhörbaren Rufes nach der Entmachtung der Verwaltung kann der Parlamentarier und in besonderem Masse der "Milizparlamentarier ohne Infrastruktur" aber kaum auf ihre Entscheidhilfen verzichten.

47 K. Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz, S. 153.

48 J.W. Kingdon, a.a.O., S. 169–191.

49 Amerikanische Kongressabgeordnete verfügen über einen aus dem Parlamentsetat finanzierten Mitarbeiterstab. Dazu kommt die wissenschaftliche Hilfe von hochqualifizierten Mitgliedern des Legislative Reference Service. Vgl. dazu K. Kofmehl, Professional Staffs of Congress.

50 Th. Keller/H. Raupach, Informationslücke des Parlaments? S. 67.

2.8. *Anforderungen an ein Entscheidmodell*

Die Diskussion möglicher Entscheidfaktoren hat deutlich gemacht, dass wir das Entscheidverhalten des Parlamentariers mit einfachen Repräsentationskonzepten nicht in den Griff bekommen. Neben den wichtigen Bezugsgruppen Wählerschaft, Partei und Interessengruppe bestehen eine Reihe zusätzlicher interner und externer Entscheidhilfen sowie ein Netz parlamentsspezifischer, institutionell geprägter Entscheidnormen. Dabei ist die Liste der hier diskutierten Faktoren bei weitem nicht vollständig. Wir hatten einmal den einen Parlamentstyp im Auge und haben so eine Reihe entscheidrelevanter Besonderheiten anderer Parlamente zum vornherein ausgeklammert. Aber sogar für die eine, im Zentrum der vorliegenden Analyse stehende Volkskammer, konnten nicht sämtliche möglichen Aspekte diskutiert werden. Unberücksichtigt blieben beispielsweise die parlamentarischen Gruppen (Clubs), die als quer durch das Parlament organisierte Fachverbindungen durchaus auch einen willensbildenden Einfluss besitzen. In einzelnen Gesetzgebungsprozessen werden zudem spezielle Expertenkommissionen gebildet, in denen neben den erwähnten Verwaltungsexperten auch Vertreter der Wissenschaft "Entscheide vorbereiten". 8% der Abgeordneten sind Mitglieder einer Kantonsexekutive, wo sie neben den Fachbeamten der eidgenössischen Verwaltung auch Experten der kantonalen Ebene unmittelbar zu Beratungszwecken zur Verfügung haben. Schliesslich wären auch noch die Massenmedien zu berücksichtigen, deren Einfluss über die reine Veröffentlichung der Meinung der von uns diskutierten Bezugsgruppen hinausreicht.

Kein Entscheidmodell kann alle Entscheidfaktoren konzeptualisieren, und auch wir müssen uns mit einem vereinfachenden Bild der Wirklichkeit begnügen. Die Realität der individuellen Entscheidfindung im Parlament ist aber nicht nur deswegen komplexer, weil es mehr als den einen, die einzelnen Repräsentationstheorien dominierenden Faktor zu berücksichtigen gilt. Eine bestimmte Präferenzordnung dieser Faktoren darf auch nicht generalisiert werden. Zwar ist es möglich, im internationalen Vergleich für bestimmte Parlamentstypen dominante Bezugsgruppen herauszuschälen. Für den englischen Abgeordneten besitzt die Partei ohne Zweifel ein grösseres Gewicht als für das amerikanische oder das schweizerische Parlamentsmitglied. Innerhalb des einzelnen Parlamentes ist die Gewichtung der verschiedenen Entscheidfaktoren aber individuell oder zumindest gruppenspezifisch verschieden.

Damit sind die Anforderungen an ein sowohl klärendes wie auch erklärendes Entscheidmodell vorgezeichnet. Es hat die wichtigsten Entscheidfaktoren und deren unterschiedliche Gewichtung durch den einzelnen Abgeordneten zu berücksichtigen. Im nächsten Kapitel versuchen wir ein Modell zu entwerfen, das diesen Anforderungen zumindest nahe kommt.

3 Der Parlamentarier als Rollenträger: Die verschiedenen Entscheidfaktoren im Rollenmodell

Parlamentarische Entscheidprozesse können nicht mit einem eindimensionalen Entscheidmodell erfasst werden. Wie die Abgeordneten normalerweise entscheiden, d.h. welche Entscheidhilfen sie beanspruchen und auf welche Bezugsgruppen sie besonders ansprechen, ist das Resultat individuell und gruppenspezifisch erfahrener, vorparlamentarischer und parlamentarischer Einflüsse. Deren vielfältige Kombinationsmöglichkeit erlaubt keine Generalisierung. Jeder Parlamentarier besitzt ein bestimmtes Bild von sich selbst, als Abgeordneter im eidgenössischen Parlament. Der wichtigste Grundzug zum Verständnis der Entscheidfindung des Abgeordneten im Parlament ist dessen Vorstellung von seiner ROLLE als Parlamentarier: seine ROLLENPERZEPTION.

1962 haben Wahlke et. al. den Rollenbegriff in die Parlamentsforschung eingeführt[1]. Ihr Ziel war die konzeptuelle Klärung des Phänomens "Parlament und Parlamentarier". Das Konzept der Rolle bringt aber mehr als eine blosse Beschreibung und Typologisierung. Wie kein anderer theoretischer Ansatz ist das soziologische Rollenmodell geeignet, das zu erfassen, was wir zum Verständnis parlamentarischer Entscheidprozesse als notwendig erachten: die generelle, d.h. relativ stabile Gewichtung der wichtigsten Entscheidfaktoren durch die einzelnen Abgeordneten.

Unter einer Rolle verstehen wir Verhaltenserwartungen, die mit mehr oder weniger bindendem Charakter an bestimmte soziale Funktionen (Positionen) geknüpft sind[2]. Definitionsgemäss sind Rollen interpersonell bestimmt, d.h. auf die Erwartung und das Verhalten "anderer" bezogen. Die zusammengefassten Erwartungen aller Bezugspersonen und Bezugsgruppen (Erwartungsträger), an denen sich der Parlamentarier in seinem Handeln im Parlament orientiert, machen seine Rolle als Parlamentarier aus. Die einzelnen Bezugsgruppen bzw. Verhaltensnormen bilden die Rollensegmente. Ihre Gewichtung zeigt an, wie stark sich ihre Verhaltensforderungen im Entscheid des Abgeordneten niederschlagen.

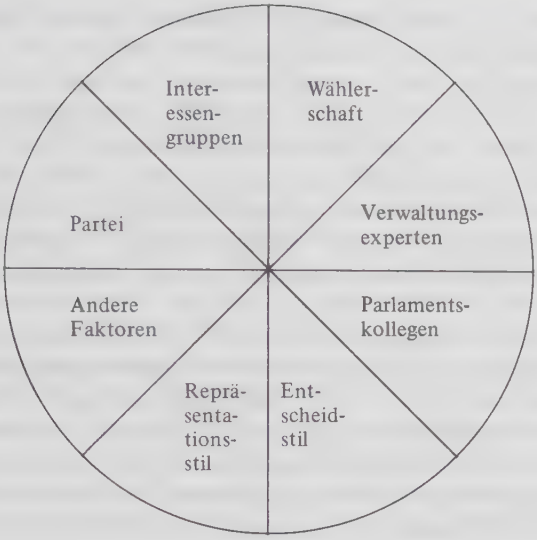
Wie der Parlamentarier die verschiedenen Rollensegmente bewertet, d.h. welche Bedeutung er ihnen zuordnet, ist gebunden an deren Sanktionsmöglichkeiten, bzw. an die Art und Weise, wie der Abgeordnete diese Sanktionen einschätzt. Bewerten wird er auf Grund seiner spezifischen Persönlichkeitsstruktur. Diese wiederum basiert auf einer bestimmten psychischen Struktur, in Verbindung mit den übrigen gesellschaftlichen Rollen, die der Parlamentarier ausfüllt[3]. Die Mehrdimensionalität der psychischen Struktur, als Resultat von im Sozialisationsprozess

1 J.C. Wahlke et al., The Legislative System; vgl. auch W.L. Francis, The Role Concept in Legislatures.
2 N. Gross/W.S. Mason/A.W. McEachern, Exploration in Role Analysis.
3 Zum Begriff der 'psychischen Struktur' und deren Verknüpfung mit sozialen Institutionen vgl. H. Gerth/C.W. Mills, Person und Gesellschaft.

integrierten Gefühle, Sinnesempfindungen und Impulse, sowie die schier unbegrenzte Kombinationsmöglichkeit sozialer Rollen einer Person begründen die Einmaligkeit des Individuums an sich und, in unserem Zusammenhang, der gesuchten Rollenperzeption im speziellen. Die Abklärung der Ursachen eines bestimmten Rollenbildes ist ein konzeptuell und methodisch kaum zu lösendes Problem. Die Erklärungsschwerpunkte reichen von der individualisierenden Betonung frühkindlicher Erlebnisse und psychischer Eindrücke bei den Psychoanalytikern über die Sozialisationstheorien der Sozialpsychologen bis zu den entpersönlichenden Klassenanalysen der Marxisten. Je nach Ansatz rücken andere Faktoren in den Vordergrund: Intimste Dimensionen frühkindlicher Sexualität, bestimmte Etappen des Sozialisationsprozesses, soziales Milieu, politische Kultur, Ethnizität, Konfession, Bildung, Beruf, Karrieremuster, Status oder Klassenlage. Viele von Ihnen sind kaum zu operationalisieren; andere müssten, um wirklich Aussagekraft zu besitzen, auf grundsätzlichere zurückgeführt werden[4].

Unser Hauptinteresse gilt aber nicht den Ursachen bestimmter Rollenperzeptionen, sondern den Rollenbildern selbst. Wir fragen, wie die Parlamentarier die einzelnen, für unsere Fragestellung relevanten Rollensegmente ihrer Parlamentarierrolle gewichten. Relevante Rollensegmente bilden für uns alle jene Faktoren, die die Entscheide der Abgeordneten normalerweise beeinflussen: ihre Bindung (Affinität) zu den wichtigsten politischen Bezugsgruppen (Partei, Wählerschaft, Interessengruppen), die Bedeutung, die sie bestimmten Entscheidhilfen beimessen (Parlamentskollegen, Verwaltungsexperten), sowie ihre Einstellung zu institutionell geprägten Entscheidnormen (Entscheid- und Repräsentationsstil). Unser Rollenbild sieht wie folgt aus:

4 Vgl. R. Bell/Ch. Price, Pro Legislative Source of Representational Role. Einer der wenigen statistisch signifikanten Zusammenhänge, die Bell und Price zwischen vorparlamentarischen Merkmalen und einem bestimmten Repräsentationsstil des Abgeordneten fanden, ist dessen politische Karriere vor der Wahl ins Repräsentantenhaus. Ob Ursache und Wirkung aber tatsächlich in der Richtung verlaufen, wie Bell und Price vermuten, bleibt eine offene Frage. Das zu erklärende Bild von sich selbst als Parlamentarier kann durchaus schon Ursache für ein bestimmtes vorparlamentarisches Karrieremuster sein, es muss sich also nicht erst durch dieses ergeben haben.



Natürlich sind die hier und in den folgenden Kapiteln isolierten Rollensegmente in Wirklichkeit eng ineinander verzahnt. So erscheint beispielsweise die Partei als externe Bezugsgruppe. Die Organisationsform, die den Parlamentarier am unmittelbarsten beeinflusst, ist aber die Parteifraktion. Deren Entscheidpräferenzen sind, über alle parteispezifischen (ideologischen) Überlegungen hinaus, auch institutionell gefärbt. Ein gleiches lässt sich vom Parlamentskollegen sagen, dessen Funktion als Entscheidhilfe zwar sicher dominiert. Als parlamentarisches "Gewissen" (als "generalisierter Anderer" im Sinnne H. Meads) überprüft und sanktioniert er aber auch die Einhaltung bestimmter institutionsspezifischer Entscheidnormen und Spielregeln. Der Begriff der Rolle ist nicht nur ein Grundelement der Person, sondern zugleich ein solches der sozialen Institution. Die Rolle ist das Hauptverbindungsstück zwischen Persönlichkeit und Sozialstruktur. Jede Handlung, jeder Entscheid des Parlamentariers ist institutionell gefärbt. Die Institution ist auf der anderen Seite nicht allein ein Niederschlag traditioneller Satzungen und formeller Spielregeln. Sie basiert ebenso auf den sich immer wieder neu formulierenden Erwartungen, Vorstellungen und Verhaltensdispositionen ihrer Mitglieder[5]. Kurz: hinter der Rolle verbirgt sich eine Handlungseinheit, die nicht nur individuelle, sondern ebenso gruppenspezifische und institutionelle Züge trägt.

5 Nur diese garantieren sozialen Wandel. Dass der normative Beitrag neuer Mitglieder bestehende formelle und informelle Spielregeln nicht zu stark erschüttern, dafür sorgt ein institutionsspezifischer Rekrutierungsmechanismus. Vgl. dazu E. Gruner/M. Daetwyler/O. Zosso, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz.

Dass auch unser als Rollenmodell konzipiertes Entscheidmodell bei weitem nicht die ganze Wirklichkeit erfasst, ist selbstverständlich. Auf eine der wichtigsten Einschränkungen haben wir schon in der Diskussion der verschiedenen Entscheidfaktoren hingewiesen. Das Spektrum tatsächlicher Entscheideinflüsse geht ohne Zweifel über die hier ausgeschiedenen Entscheidfaktoren bzw. Rollensegmente hinaus. Unsere Rollenanalyse berücksichtigt nur jene Einflüsse, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in einem "Normalentscheid" zum Zuge kommen. Daneben existieren Faktoren, die zwar keinen Platz in der generellen Entscheidhierarchie der Mehrzahl der Parlamentarier besitzen, fallspezifisch aber durchaus aktualisiert werden.

Trotz diesen Einschränkungen scheint uns die Abklärung der individuellen Rollenperzeption aber doch weit mehr zum Verständnis parlamentarischer Entscheidprozesse beizutragen als die im vorhergehenden Kapitel vorgestellten, vereinfachenden Repräsentationsmodelle. Wie der Abgeordnete die verschiedenen Entscheidfaktoren gewichtet, gibt uns Auskunft darüber, wie er die als Entscheidgrundlagen zur Verfügung stehenden Informationen verwertet. Seine Rollenperzeption filtert den parlamentarischen Input. Nur eine genaue Kenntnis dieser Filterwirkung macht den gesetzgeberischen Output verständlich und in Grenzen prognostizierbar.

4 Forschungsziel, Methodik, Forschungsrahmen

4.1. Forschungsziel und Forschungsprojekt

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Frage, wie die Mitglieder der beiden eidgenössischen Räte wichtigste Entscheidfaktoren gewichten und im parlamentarischen Entscheidprozess einsetzen. Ihre Beantwortung kann nicht dadurch geschehen, dass wir in 244 Rollenanalysen die individuellen Entscheidpräferenzen sämtlicher Parlamentarier identifizieren. Ein derartiges Projekt würde nicht nur den rein umfangmässigen Rahmen dieser Arbeit sprengen, es wäre auch im Hinblick auf die zu erwartenden Informationen wenig sinnvoll. Alle vier Jahre wird rund ein Drittel der Parlamentsmitglieder ausgewechselt. Die so konstruierten individuellen Rollenbilder würden nach wenigen Jahren an Aktualität verlieren.

Unsere Analyseeinheit sind entscheidrelevante Gruppen des Parlaments. Beobachtungseinheit ist zwar der einzelne Parlamentarier[1]. Die in der individuellen Rollenanalyse gefundenen Einstellungen des Abgeordneten zu den wichtigsten Entscheidfaktoren werden aber nicht in individuellen Rollenbildern zusammengefasst, sondern vorerst auf eine höhere Analyseebene transformiert. So entstehen Rollenperzeptionen, die nicht Individuen, sondern Gruppen charakterisieren. Im Vordergrund stehen dabei die parlamentarischen Fraktionen.

Fraktionen sind durch ihre parteipolitische Homogenität und die starke organisatorische Bindung der Mitglieder die ohne Zweifel prägendsten und stabilsten Gruppenakteure der Bundesversammlung. Der auf einer Parteiliste gewählte Parlamentarier wird mit seinem Eintritt ins Parlament Mitglied der entsprechenden Fraktion[2]. Seine Fraktionskollegen wirken als erste Sozialisationsagenten, und auch später pflegt er mit ihnen häufigeren Kontakt als mit Mitgliedern anderer Fraktionen[3]. Auch wenn die meisten Fraktionen keine formellen Stimmzwang kennen, kanalisiert die Teilnahme an der innerfraktionellen Willensbildung und die soziale Kontrolle der übrigen Fraktionsmitglieder seinen Entscheid im Ratsplenum. Kurz, der normative Einfluss der Fraktion auf das Entscheidverhalten ihrer Mitglieder macht das Zusammenfassen individueller Daten zu einem Gruppenmerkmal sinnvoll und garantiert zudem dessen relative Stabilität. Im Rollenbild der Fraktion zeigt sich, welche Bedeutung die Gesamtheit ihrer Mitglieder einem bestimmten Entscheidfaktor beimisst. Neben der Fraktion mit hoher Parteidisziplin und geringer Kompromissfreudigkeit steht die parteipolitisch wenig homogene, umso eher aber kompromissbereite Parteigruppe. Die eine Fraktion bezieht ihre Entscheidhil-

1 Wir folgen damit H. Eulaus Unterscheidung zwischen subject unit (unit of observation) und object unit (unit of analysis). Vgl. H. Eulau, Some Aspects of Analysis, Measurement, and Sampling in the Transformation of Micro- and Macro-Level Unit Properties.

2 In der hier analysierten Legislaturperiode waren nur gerade 4 der 244 Parlamentarier ohne Fraktionszugehörigkeit.

3 Vgl. J.W. Kingdon, Congressmen's Voting Decisions.

fen hauptsächlich bei Verwaltungsexperten, während die andere sich mehr auf die Verhaltensforderungen einer ihr nahestehenden Interessengruppe bezieht.

Neben den parlamentarischen Fraktionen interessieren uns vor allem die beiden Kammern der Bundesversammlung: der Nationalrat und der Ständerat. Die beiden Räte sind funktionell gleichwertig. Sie bilden aber prozessmässig getrennte Stufen des parlamentarischen Entscheidprozesses. Ihre institutionelle Eigenständigkeit sowie die Tatsache, dass die Ratsmitglieder nicht mit dem gleichen Wahlsystem gewählt werden, lässt vermuten, dass die einzelnen Entscheidfaktoren unterschiedlich gewichtet werden[4]. Die Bedeutung ratsspezifischer Rollenbilder ist darum offensichtlich. In welchem Rat wird den Wünschen und Forderungen bestimmter Wählergruppen besser Rechnung getragen? Besitzen die Ständeräte eine schwächere Bindung an ihre Partei als ihre Kollegen vom Nationalrat? Welcher Rat ist kompromissfreudiger?

Jedes Rollensegment wird für sich analysiert. Dabei geht es einmal darum, für jede Fraktion sowie für die beiden Räte einen Gewichtungsfaktor zu berechnen, mit dem sich später die fraktions- und ratsspezifischen Rollenbilder (Inputfilter) konstruieren lassen. Die einzelnen Entscheidfaktoren werden aber zusätzlich beleuchtet. Aus den schon erwähnten Gründen müssen wir zwar auf eine eigentliche Ursachenanalyse verzichten. Dies soll uns aber nicht daran hindern, immer dann hinter die Einschätzung eines bestimmten Entscheidfaktors zu blicken, wenn wir davon Informationen zu dessen besserem Verständnis erhoffen. Verstärkt sich beispielsweise die Kompromissfreudigkeit der Parlamentarier eindeutig mit der Dauer des Aufenthaltes im Rat, so lässt sich daraus schliessen, dass der Entscheidstil der schweizerischen Parlamentarier stark institutionelle Züge trägt. Eine stärkere Bindung der Westschweizer Parlamentarier an ihre Partei weist auf die Bedeutung einer bestimmten politischen Kultur; ein bestimmtes Repräsentationskonzept der parlamentarischen "Opinion Leaders" hingegen lässt positionelle Ursachen vermuten. Schliesslich soll auch versucht werden, die Beziehung der einzelnen Rollensegmente untereinander aufzudecken. Schwächt eine starke Bindung an die eigene Partei die Beziehung zur Wählerschaft oder zu Interessengruppen? Bedingt ein bestimmtes Repräsentationskonzept den einen oder den anderen Entscheidstil? Gelten diese Beziehungen allgemein oder sind sie ratsspezifisch und fraktionsspezifisch zu differenzieren?

In unserer Studie werden Entscheidfaktoren analysiert und als gewichtete Rollensegmente zu fraktions- und ratsspezifischen Rollenbildern zusammengesetzt. Die so erhaltenen Entscheidmodelle bzw. Inputfilter basieren auf den Einstellungen der einzelnen Rats- und Fraktionsmitglieder zu den verschiedenen Entscheidfaktoren. Sie charakterisieren Verhaltensdispositionen, die einen mehr oder weniger allgemeinen Charakter besitzen. Damit drängt sich die Frage auf, wie weit unsere

4 Die Wahl der Nationalräte erfolgt nach Proporz, diejenige der Ständeräte nach Majorz. Zwar schreibt Duverger dem Wahlsystem keinen bestimmenden Einfluss auf die Kandidatenauswahl zu. In Kombination mit anderen Merkmalen beeinflusst dieses aber ohne Zweifel die Wahlchancen der einzelnen Kandidaten. Vgl. E. Gruner/M. Daetwyler/O. Zosso, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, S. 19.

Rollenbilder tatsächliches Verhalten im spezifischen Entscheidprozess zu erklären oder gar vorauszusagen vermögen.

Voraussetzung für eine möglichst enge Beziehung zwischen Einstellung und Verhalten ist die wissenschaftlich einwandfreie Ermittlung der Einstellungen, d.h. eine hohe Qualität der Interviews[5]. Auch das beste Interview vermag aber eine normative Färbung der Antworten nicht auszuschliessen. Der Befragte orientiert sich nicht nur am "wie es ist", sondern immer auch am "wie es sein sollte"[6]. Wir müssten unsere Entscheidmodelle dadurch überprüfen, dass wir die gemessenen Verhaltensdispositionen über einen längeren Zeitraum mit dem tatsächlichen Entscheidverhalten konfrontierten. Abgesehen vom ausserordentlichen Aufwand eines solchen Projektes, lässt das Entscheidprozedere im eidgenössischen Parlament die dazu notwendigen (Roll Call) Analysen aber gar nicht zu. Abstimmungen mit Namensaufruf sind im Nationalrat selten und werden im Ständerat überhaupt nicht durchgeführt.

Forschungstechnisch möglich und im Rahmen dieser Studie auch realistisch ist hingegen die Konfrontation einzelner Segmente mit dem tatsächlichen Verhalten in ausgewählten Entscheidungsprozessen. In einem abschliessenden Kapitel wird deshalb das am einfachsten überprüfbare Rollensegment, die Parteiaffinität zusätzlich unter die Lupe genommen. Damit wird zwar nicht abschliessend über die Verhaltensrelevanz unserer Rollenbilder entschieden. Es kann aber gezeigt werden, wie weit grundsätzliche Verhaltensdispositionen im konkreten Fall tatsächlich durchschlagen, bzw. was für uns noch wichtiger ist, welche Faktoren generelles Entscheidverhalten fallspezifisch überlagern können. Mit dem Aufzeigen der Grenzen unseres Entscheidmodelles wird zudem deutlich, wie dieses erweitert und verbessert werden müsste.

4.2. Datenmaterial und Forschungs-Methoden

Das in der vorliegenden Studie verarbeitete Datenmaterial ist Teil eines grösseren internationalen Projektes. Politologen aus vier Nationen arbeiten seit 1974 an einer Studie über die Bedeutung des Parlamentes bei der Lösung gesellschaftlicher Konflikte in ausgewählten Staaten Europas: The Role of European Parliaments in Managing Social Conflict[7]. Im Rahmen dieser Forschungsarbeiten wurden Interviews

5 Die Ausbildung des für das vorliegende Projekt eingesetzten Befragerteams hat H. Kerr eingehend beschrieben. Vgl. H. Kerr, Parlement et société en Suisse (annexe 1).

6 P. Atteslander/H.U. Kneubühler, Verzerrungen im Interview.

7 Beim erwähnten Projekt handelt es sich um eine gemeinsame Untersuchung einer Reihe von Forschern aus Belgien, Italien, der Schweiz und der Vereinigten Staaten. Für die Feldarbeit in den verschiedenen Staaten sind verantwortlich: Italien: R. Leonardi (University of Michigan) und G. Pasquino (Università di Bologna); Belgien: R.L. Peterson (University of Tennessee) und A.-P. Frognier (Université de Louvain); Schweiz: H. Kerr (Université de Genève) und G. Loewenberg (University of Iowa). Das Projekt wird von folgenden Insti-

mit Parlamentariern und mit nicht-parlamentarischen Eliten in Italien, Belgien und der Schweiz durchgeführt.

Zwischen März und Juli 1975 haben fünf speziell für Interviews mit politischen Eliten ausgebildete Mitarbeiter, die beiden Projektverantwortlichen für die Schweiz[8] sowie der Verfasser der vorliegenden Arbeit 235 der 244 Mitglieder der beiden Räte befragt. 9 Parlamentarier konnten infolge Krankheit oder Abwesenheit nicht erreicht werden oder aber verweigerten ein Interview[9].

Befragt wurde mit strukturierten Fragebogen mit Hilfe geschlossener sowie offener Fragen. Es wurden deutsch- und französischsprachige Fragebogen verwendet. Die Übersetzung des englischen Original-Fragebogens erfolgte im Département de Science Politique der Universität Genf. In einigen Fällen mussten sprachliche Feinheiten der besseren Vergleichbarkeit der Fragen geopfert werden. Ein Interview dauerte durchschnittlich 1 1/2 Stunden. Der grösste Teil der Interviews wurde während der beiden Sessionen in der Wandelhalle oder in den Parlamentarierbüros des Bundeshauses durchgeführt.

Die Kodierung der eingegangenen Antworten erfolgte im Département de Science Politique der Universität Genf. Die Datensets für die Computerauswertung wurden am Department of Political Science der Universität Iowa, USA, erstellt und für das vorliegende Projekt zur Verfügung gestellt[10].

In einer ersten Phase wurde aus der Fülle eingegangener Daten[11] alle jene ausgewählt, die Informationen zu unseren verschiedenen Rollensegmenten liefern. Dabei zeigte sich eine erste Schwierigkeit. Der auszuwertende Fragebogen war nicht für das hier vorliegende Projekt konzipiert. Richtung und Art der Fragestellung weisen auf ein anderes Forschungsziel. Während die Einstellung zu einzelnen Entscheidfaktoren in einer Mehrzahl von Fragen erfasst werden, sind andere Segmente nur spärlich beleuchtet. Der ganze erste Teil des Fragebogens sucht zudem nach spezifischen Einstellungen zu ganz konkreten Problemen. Die hier eingegangenen Antworten sind für die Konstruktion von Rollenbildern, die ja generelle Verhaltensdispositionen widerspiegeln, nur teilweise geeignet. Dennoch gelang es schliesslich, für die Gewichtung eines jeden Entscheidfaktors zumindest einen Hinweis zu operationalisieren.

tutionen finanziell unterstützt: Ford Foundation, Schweizerischer Nationalfonds, Universitäten von Iowa, Genf, Tennessee und Louvain.

8 Verantwortlich für die Datenerhebung in der Schweiz waren die Professoren G. Loewenberg, Universität Iowa, und H. Kerr, Universität Genf.

9 4 Parlamentarier haben das Interview kategorisch verweigert; 3 Abgeordnete konnten nicht erreicht werden und weitere 2 fielen aus infolge Krankheit. Die 9 Parlamentarier verteilen sich wie folgt auf die verschiedenen Fraktionen: 4 Sozialdemokraten, 1 Freisinniger sowie je ein Mitglied der Christlichdemokratischen Fraktion, der Fraktion der Schweiz. Volkspartei, der Liberalen und Evangelischen Fraktion und der Fraktion der Partei der Arbeit. Von den 9 Abgeordneten sind deren 8 Mitglieder des Nationalrates.

10 Der Verfasser der vorliegenden Arbeit war massgeblich an der Organisation und Durchführung der Interviews, an den Kodierungsarbeiten sowie am Erstellen des Datensatzes beteiligt.

11 Der Fragebogen enthält 225 offene und geschlossene Fragen. Für jeden Abgeordneten wurden über 900 Informationen gesammelt, kodiert und auf Lochkarten übertragen.

Verschiedene Fragen des Fragebogens erfassen Aspekte des gleichen Rollensegmentes. Um diejenigen auszuwählen, welche die im entsprechenden Rollensegment gesuchte Dimension optimal repräsentieren, wurde vorerst ihre gegenseitige Abhängigkeit statistisch geprüft und auf Grund dieser Ergebnisse ein segmentspezifischer Gewichtungsfaktor konstruiert. So basiert beispielsweise die berechnete fraktions- und ratsspezifische Bindung an Interessengruppen sowie der ermittelte Entscheidstil auf der Kombination zweier Fragen. Welche Fragen isoliert wurden, wie sie gegenseitig voneinander abhängen und wie sie kombiniert wurden, wird jeweils an der entsprechenden Stelle erläutert.

Für die einzelnen Fraktionen und für die beiden Räte wurde für jedes Rollensegment ein Gewichtungsfaktor errechnet. Diese Gewichtungsfaktoren erscheinen in der Form von Einstellungsmassen zu einem bestimmten Entscheidfaktor. Wir messen also, wie sich die Gesamtheit der Fraktion oder des Rates zu einem bestimmten Entscheidfaktor einstellt bzw. diesen einschätzt. Der Durchschnittswert der Einstellungen der entsprechenden Mitglieder bildet das Gruppenmerkmal. Dabei übersehen wir bewusst den Mahnfinger des Mathematikers. Mittelwerte dürften eigentlich nur für Intervallskalen berechnet werden[12]. In der Politikwissenschaft haben sich derartige Berechnungen aber längst in die meisten Analysen ähnlichen Typs eingeschlichen. Auch wir opfern in dieser Studie die mathematische Sauberkeit der Ausdruckskraft der damit ermittelten Ergebnisse.

Die Art bzw. Stärke der Beziehung zwischen einzelnen Variablen überprüften wir mit statistischen Korrelationsrechnungen. Welche Methoden dabei zur Anwendung gelangen, ist abhängig von der Qualität der jeweiligen Variablen. Handelt es sich um Variablen mit Ordinalwerten, d.h. um Variablen, die eine rangordnende Reihe von Antwortmöglichkeiten umschreiben (wie etwa: häufig-weniger häufig-selten), benutzen wir den Korrelationskoeffizient Gamma. Sind auch Nominalwerte bzw. nicht numerische Variablen mit im Spiele, weichen wir auf den Kontingenz-Koeffizient aus[13].

Die statistische Auswertung der erhobenen Daten erfolgte auf den Anlagen der Rechenzentren der Universitäten Iowa und Bern. Eingesetzt wurde die 6,00 Version des SPSS-Programmpaketes[14].

12 Intervallskalen sind Skalen, deren Werte mit den genau gleichen Intervallen angeordnet sind, also z.B. die Körpergrösse in Zentimeter. Die Zentimeter repräsentieren gleiche Intervalle entlang einer Längenskala. Wenn man hingegen Einstellungen misst, wie z.B. die Beliebtheit von Farbtönen, erhält man Ordinalskalen. Vgl. C. McCollough/L. van Atta, Statistik programmiert, S. 91–99, sowie W. Buchanan, Nominal and Ordinal Bivariate Statistics: The Practitioner's View.

13 Zur Auswahl und Bedeutung bestimmter Korrelationsmasse siehe: D.J. Palumbo, Statistics in Political and Behavioral Science (Kap. 8: Tests and Measures for Nominal and Ordinal Scale Data).

14 SPSS, Statistical Package for the Social Sciences, Second Edition.

4.3. Forschungsobjekt: das eidgenössische Parlament der 39. Legislaturperiode

Wir untersuchten das eidgenössische Parlament der 39. Legislaturperiode in der personellen Zusammensetzung des Frühjahrs 1975. Die 39. Legislaturperiode umfasst den Zeitraum von Herbst 1971 bis Herbst 1975. Die konstituierende Sitzung fand am 29. November 1971 statt[15]. 1974 kam es zur Bildung einer neuen Fraktion. Die Republikanische Fraktion spaltete sich, und drei ihrer Mitglieder schlossen sich mit den Vertretern der Nationalen Aktion zur Freirepublikanischen und nationalen Fraktion zusammen[16]. Die restlichen vier Mitglieder der ehemaligen Republikanischen Fraktion blieben fraktionslos. Damit ergab sich für 1975 die folgende Verteilung nach Fraktionen in den beiden Räten:

Tabelle 1

Die Verteilung nach Fraktionen in den beiden Räten

Fraktion	Nationalrat (NR)	Ständerat (StR)	Bundesversammlung (BVs)
Radikal-demokratische Fraktion (FDP)	49	15	64
Christlichdemokratische Fraktion (CVP)	44	17	61
Sozialdemokratische Fraktion (SP)	46	4	50
Fraktion der Schweiz. Volkspartei (SVP)	23	5	28
Fraktion des Landesrings (LdU)	13	1	14
Liberale und evangelische Fraktion (LEv)	9	2	11
Freirepublikanische und nationale Fraktion (Na)	7	–	7
Fraktion der Partei der Arbeit (PdA)	5	–	5
Ohne Fraktionszugehörigkeit (OF)	4	–	4

15 In den Gesamterneuerungswahlen vom 30./31. Oktober sind rund ein Drittel der Parlamentsmitglieder ausgewechselt worden. Die beiden 'Ueberfremdungsparteien', die Republikanische Bewegung und die Nationale Aktion, gewannen einige Sitze auf Kosten der Sozialdemokraten und des Landesrings. Ein parteipolitischer Erdrutsch blieb aber wie üblich aus. Siehe dazu: Schweizerische Politik im Jahre 1971, S. 29. Die ausführlichste Darstellung des schweizerischen Parteiensystems findet sich bei E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz.

16 Schweizerische Politik im Jahre 1974, S. 175.

Eine differenzierte soziologische Strukturanalyse, wie sie E. Gruner und Mitarbeiter für die BVs der Jahre 1920–1968 unternommen haben, fehlt. Für einige Strukturmerkmale sind aber dennoch genügend zuverlässige Informationen vorhanden. Die für die vorliegende Untersuchung relevanten geben wir im folgenden unkommentiert wieder. In Tabelle 2 sind für alle Fraktionen die Sprache und das Geschlecht ihrer Mitglieder sowie das Durchschnittsalter (1975) zusammengestellt[17]:

Tabelle 2

Sprache, Geschlecht und Durchschnittsalter nach Fraktionen in der BVs

Fraktion	Geschlecht		Sprache			Durchschnittsalter
	M	F	Dt	F	It	
FdP	59	5	41	18	5	55
CVP	57	4	45	12	4	54
SP	46	4	36	13	1	55
SVP	27	1	26	2	–	59
LdU	14	–	14	–	–	58
LEv	11	–	4	7	–	58
RNa	7	–	6	1	–	55
PdA	4	1	–	5	–	61
OF	4	–	4	–	–	57
Total BVs	229	15	177	57	10	58

Tabelle 3 vermittelt ein Bild von der Berufsstruktur. Die ausgewerteten Daten basieren auf dem im Wahljahr (1971) ausgeübten Beruf mit der grössten zeitlichen Belastung, dem sogenannten Hauptberuf[18]:

17 Quelle: Mitglieder der eidgenössischen Räte, hrsg. vom Sekretariat der BVs.

18 Siehe dazu: Gruner/Daetwyler/Zosso, a.a.O., S. 382 ff. Die Autoren haben nur den Nationalrat untersucht. Für den Ständerat haben wir den im offiziellen Mitgliederverzeichnis (s. Anmerkung 17) aufgeführten Beruf berücksichtigt.

Tabelle 3

Die Berufsstruktur der BVs

Beruf	NR absolut	(%)	STR absolut	(%)
Selbständigerwerbende	67	(34)	19	(43)
Unternehmer, Industrie	1	(1)		
Unternehmer, Gewerbe	12	(6)	2	(5)
Unternehmer, Landwirtschaft	13	(7)	2	(5)
Anwälte	29	(15)	14	(32)
Andere Freierwerbende	12	(6)	1	(2)
Unselbständigerwerbende	53	(27)	7	(16)
Privatbetriebe	18	(9)	2	(5)
Gemeinnützige und genossenschaftliche Betriebe	8	(4)	1	(2)
Verwaltung/Öffentliche Dienste	12	(6)	1	(2)
Professoren, Lehrer	15	(8)	3	(7)
Politische Berufe	74	(37)	16	(36)
Magistratspersonen	38	(19)	13	(30)
Berufspolitiker (Partei, Verband etc.)	36	(18)	3	(7)
Diverse Berufe	6	(3)	2	(5)

Die Beziehung der Parlamentsmitglieder zu Verbänden und Vereinen ist u.W. nur für den Nationalrat untersucht worden. Dabei erwies sich die Fraktion der SVP als besonders verbandsintensiv. Dann folgen die Fraktionen der FdP, SP und CVP. Die wenigen Verbandsexponenten in den nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen fallen daneben kaum ins Gewicht. Wie auf Grund der politischen Affinität der einzelnen Fraktionen zu bestimmten Verbandsgruppen nicht anders zu erwarten ist, konzentrieren sich die Arbeitnehmervertreter auf die SP und die Exponenten landwirtschaftlicher Organisationen auf die SVP. Arbeitgeberinteressen werden zu fast gleichen Teilen von den bürgerlichen Parteien FdP, CVP und SVP wahrgenommen[19].

Dies einige Daten zur Sozialstruktur des eidgenössischen Parlamentes. Auf die Darstellung der formellen Aufgaben und Kompetenzen des Parlamentes im politischen Willensbildungsprozess der Schweiz möchten wir an dieser Stelle verzichten. Sie kann einem dafür besser geeigneten verfassungsrechtlichen Werk entnommen werden[20]. Was die tatsächliche Rolle der Legislative und den in diesem Zusammenhang diskutierten Funktionsverlust betrifft, kommen wir darauf in unserem Schlusskapitel zu sprechen.

19 S. Gruner/Daetwyler/Zosso, a.a.O., S. 425 ff.

20 Z.B. K. Eichenberger, Die oberste Gewalt. Eine gute, zusammenfassende Darstellung gibt Ch. Lanz, Politische Planung im Parlament, S. 89 ff.

5 Die Gewichtung der einzelnen Entscheidfaktoren: Eine Analyse der entscheidrelevanten Rollensegmente

Im folgenden soll also abgeklärt werden, wie sich die einzelnen Fraktionen und die beiden Räte zu einem bestimmten Entscheidfaktor einstellen, bzw. wie sie diesen relativ zu den übrigen Segmenten gewichten. Für jedes neue Rollensegment wird die Beziehung zu den schon analysierten Entscheidfaktoren aufgedeckt, so dass wir am Schlusse Informationen darüber besitzen, in welcher Beziehung die einzelnen Faktoren miteinander stehen. Analysiert werden die Rollensegmente: Partei, Interessengruppe, Wählerschaft, Repräsentations- und Entscheidstil, parlamentarische Experten und Verwaltung. Bei den drei ersten handelt es sich um die wichtigsten Referenzgruppen des Abgeordneten. Mit dem Repräsentations- und dem Entscheidstil werden zwei grundlegende Elemente des institutionell gefärbten Entscheidmusters untersucht. Parlamentarische Experten und die Verwaltung schliesslich bilden die unserer Ansicht nach wichtigsten zusätzlichen Entscheidhilfen, über die der eidgenössische Parlamentarier verfügt.

5.1. Die Partei

In politischen Systemen mit absoluter Parteidisziplin erübrigt sich die Analyse parlamentarischer Entscheidungsprozesse. Die offizielle Stimmabgabe des Parlamentariers ist nichts anderes als eine ritualisierte Veröffentlichung anderswo gefällter Entscheide. In allen anderen Parlamenten aber besitzt die Stimmdispziplin der Abgeordneten eine tragende Bedeutung für den parlamentarischen Schlussentscheid. Sie entscheidet darüber, ob sich die in der innerparteilichen Willensbildung erarbeiteten Lösungen im Plenum auch tatsächlich durchzusetzen vermögen.

Die Stimmdisziplin im eidgenössischen Parlament ist relativ gering. Zu diesem Ergebnis kommt neben den meisten Beobachtern der politischen Szene der Schweiz[1] auch die einzige empirische Analyse einer grösseren Anzahl von Abstimmungen mit Namensaufruf[2]. In den 108 Abstimmungen zwischen 1920 und 1953 stimmten die drei bürgerlichen Parteien der heutigen Bundesratskoalition, nämlich FdP, CVP und SVP, in durchschnittlich zwei Dritteln der Fälle uneinheitlich. Nur die SP zeigte ein höheres Mass an Geschlossenheit (uneinheitlich in 12% der Fälle)[3].

1 Für viele: J. Steiner, Die politischen Prozesse, in: J. Steiner (ed.), Das politische System der Schweiz, S. 120 sowie H. Kerr, Die Struktur der Opposition in der schweizerischen Bundesversammlung, S. 357.
2 M. Vasella, Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem.
3 Eine relativ hohe Parteidisziplin wurde auch in einer andern Untersuchung über die sozial-

Das Resultat kann nicht verwundern. Ein faktischer Stimmzwang existiert nicht. Dieser wäre nach Art. 91 BV sogar verfassungswidrig[4]. Viel wichtiger als die formale Satzung – die in ihrer Ausschliesslichkeit ohnehin weit neben der Verfassungswirklichkeit moderner Demokratien liegt – sind aber einzelne andere Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz. Einmal macht das bestehende Kräfteverhältnis eine absolute Geschlossenheit machtpolitisch gar nicht zwingend. Über 80% der Parlamentarier sind in einer der vier Regierungsparteien organisiert. Im Gegensatz zum "klassischen" Parlamentssystem steht also nicht einer geschlossenen Regierungskoalition eine starke, nach Macht strebende Opposition gegenüber[5]. Die Niederlage einer Vorlage der Regierung kommt zudem keinem Misstrauensvotum gleich, oder anders: dem schweizerischen Parlament ist die stärkste Kontrollwaffe gegenüber der Regierung, die Drohung mit dem Sturz, entzogen[6]. Dazu kommt der föderalistische Aufbau der meisten im Parlament vertretenen Parteien. Durch die starke Bindung der kantonalen Sektionen an lokale Traditionen ist den gesamtschweizerischen Parteien in hohem Masse ein "lokales Kolorit erhalten geblieben"[7]. Im eidgenössischen Parlament ist der freisinnige Weinbauer aus dem Waadtland mit dem Vertreter eines Industrieverbandes aus dem hochindustrialisierten Kanton Zürich in der gleichen Fraktion organisiert. Deren Weltbild und Interessenlage ist nur schwer einer einschneidenden Fraktionsdisziplin zu unterwerfen. In den Statuten der meisten Parteien lassen sich denn auch keine Forderungen in bezug auf ein diszipliniertes Abstimmungsverhalten finden. Nur die Statuten der Nationalen Aktion begründen eine Treuepflicht der Fraktionsmitglieder gegenüber der Partei[8].

Die Stimmdisziplin des Parlamentariers ist der beobachtbare Ausdruck der uns interessierenden Einstellungsdimension. In ihr manifestiert sich das Ausmass seiner Bindung an die Partei, seine Parteiaffinität. Im folgenden Kapitel wird abgeklärt, wie stark sich die Mitglieder der einzelnen Fraktionen und der beiden Räte ihrer Partei verbunden fühlen, bzw. wie sie den Entscheidfaktor "Partei" gewichten.

demokratische Fraktion aufgedeckt. Daguet und Vollmer gingen darin u.a. der Frage nach, wie der einzelne Abgeordnete die Disziplin in seiner Fraktion beurteile. Zwar zeigten sich recht unterschiedliche Vorstellungen darüber, was unter dem Begriff der Disziplin zu verstehen sei, bzw. in welchen Problembereichen die absolute Geschlossenheit der Fraktion eine politische Notwendigkeit bedeute. Auf die Frage, ob sie eine geschlossene Fraktion in gewissen Abstimmungssituationen als notwendig betrachteten, antworteten aber nur drei der 45 Befragten mit einem klaren Nein. Vgl. A. Daguet/P. Vollmer, Die Fraktion zwischen Partei und Parlament.

4 Bei der Interpretation von Art. 91 BV ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates grundlegend verändert haben. Vgl. dazu H.U. Homberger, Art. 91 BV: 'Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen'.

5 Als 'klassisches' Modell der Legislative in der parlamentarischen Demokratie gilt das britische Unterhaus.

6 Dazu für viele: H. Niemetz, Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie.

7 E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 29.

8 Ebd. S. 313.

5.1.1. Die Parteiaffinität in den Fraktionen und in den beiden Räten

Die Parteiaffinität der eidgenössischen Parlamentarier versuchten wir mit den folgenden drei Fragen zu erfassen:

Frage 225: Betrachten Sie die Teilnahme an den Aktivitäten ihrer Partei ... als "äusserst wichtig", "sehr wichtig", "ziemlich wichtig", "nicht sehr wichtig", oder "überhaupt unwichtig"?

Frage 227: Wie beurteilen Sie ... einen Parlamentarier, der sich folgendermassen verhält? Erachten Sie es als "unannehmbar", "unangemessen", "unkorrekt, aber manchmal noch akzeptierbar", "annehmbar unter Vorbehalten" oder "gänzlich annehmbar" ..., einen Gesetzesvorschlag einzubringen, ohne sich mit der Fraktion besprochen zu haben?

Frage 235: Wie beurteilen Sie (wie Frage 227) ...
... öffentlich gegen die offiziellen Verlautbarungen Ihrer Partei Stellung zu nehmen?

Um sicher zu gehen, dass wir mit allen drei Fragen die gleiche Dimension erfassen, haben wir die gegenseitigen Korrelationsmasse berechnet. Dabei zeigte sich, dass Frage 225 mit Vorteil nicht mit den beiden anderen Fragen kombiniert werden sollte. Gamma, ein Mass der Stärke der Beziehungen zwischen zwei ordinal gemessenen Variablen, ist relativ hoch zwischen den beiden Variablen 227 und 235 (bzw. Fragen 227 und 235), äusserst tief aber zwischen 225 und 227 sowie 225 und 235[9].

Die Konstruktion unseres Gewichtungsfaktors erfolgt darum nur mit Hilfe der beiden Fragen 227 und 235. Aus ihnen wurde ein Index konstruiert, dessen Werte die Bindung des Parlamentariers an seine Partei bzw. Fraktion charakterisieren[10]. In unserem Parteiaffinitäts-Index steht 1 für eine geringe Affinität und 5 für eine hohe Affinität. Tabelle 4 zeigt die Verteilung der Mitglieder der einzelnen Fraktionen auf die 5 Indexwerte:

9 Die Bezeichnung der Fragen entspricht der Variablennummer im verwendeten SPSS-File.
Die Gamma Werte sind: Frage 225/227: 0,25
Frage 225/235: 0,19
Frage 227/235: 0,40
Zur Berechnung und Bedeutung des Korrelationsmasses Gamma vgl. J.H. Mueller/K.F. Schuessler/H.L. Costner, Statistical Reasoning in Sociology.

10 Zur Berechnung dieses Indexes haben wir die jeweiligen Antworten des Parlamentariers auf die beiden Fragen einzeln bewertet, summiert und mit 2 dividiert (halbe Werte aufgerundet). Der positivsten Haltung der Partei gegenüber bzw. der höchsten Parteiaffinität erteilten wir den Wert 5, der negativsten den Wert 1.
Die einzelnen Antwortkategorien wurden wie folgt bewertet:
– unannehmbar = 5
– unangemessen = 4
– unkorrekt = 3
– annehmbar unter Vorbehalten = 2
– gänzlich annehmbar = 1
Berechnungsbeispiel: Der Parlamentarier antwortet 'unkorrekt' auf Frage 227 und 'unannehmbar' auf Frage 235: PAI: 3 + 5 : 2 = 4.

Tabelle 4
Die Verteilung auf die einzelnen PAI-Werte nach Fraktionen in der BVs

Fraktion	PAI-Werte 1	2	3	4	5	N
	(in % von N)					
Radikal-demokratische Fraktion (FdP)	32	48	14	3	2	62
Christlichdemokratische Fraktion (CVP)	29	48	17	3	2	58
Sozialdemokratische Fraktion (SP)	2	43	41	12	2	42
Fraktion der Schweiz. Volkspartei (SVP)	4	22	44	19	11	27
Fraktion des Landesrings der Unabhängigen (LdU)	0	43	29	14	14	14
Liberale und evangelische Fraktion (LEv)	30	30	30	0	10	10
Freirepublikanische und nationale Fraktion (RNa)	0	14	43	43	0	7
Fraktion der Partei der Arbeit (PdA)	0	33	0	67	0	3
Bundesversammlung	20	43	26	8	4	227*

* In den Werten für die BVs und den NR sind die vier Nationalräte ohne Fraktionszugehörigkeit jeweils mitberücksichtigt

Der Verteilungsschwerpunkt liegt eindeutig in der unteren Hälfte unseres Parteiaffinitäts-Index. Wenn wir uns an die hinter dem Index stehenden Antwortkategorien erinnern, wird klar, dass Tabelle 4 eine ausserordentlich geringe Parteiaffinität widerspiegelt. Ein Indexwert 2 wird beispielsweise dann erreicht, wenn der Parlamentarier sowohl das Einbringen eines Gesetzesvorschlages ohne vorheriges Besprechen mit der Fraktion wie auch eine öffentliche Stellungnahme gegen die Partei akzeptiert.

Tabelle 4 weist aber auch auf relativ grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Fraktionen hin. Zwischen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Fraktion und einem bestimmten Mass an Parteiaffinität besteht also ohne Zweifel ein Zusammenhang. Dieser Zusammenhang manifestiert sich denn auch klar in einem hohen Korrelationswert zwischen den beiden Variablen "Fraktion" und "Parteiaffinität" (Kontingenz-Koeffizient 0,55)[11].

11 Zur Berechnung und Bedeutung des Korrelationsmasses 'Kontingenzkoeffizient' vgl. N.H. Nie, SPSS, Statistical Package for the Social Science, S. 225.

Weit besser als in Häufigkeitstabellen zeigt sich die fraktionsspezifische Parteiaffinität natürlich in dem für die Fraktion berechneten Durchschnittswert (Mittel)[12]. Mit ihm erhalten wir auch den für die spätere Konstruktion von Rollenbildern benötigten Gewichtungsfaktor. Um den möglichen Einfluss einer ratsspezifischen Verzerrung zu eliminieren (die einzelnen Fraktionen sind in den beiden Räten ungleich stark vertreten), haben wir die Fraktions-Mittel nur für den Nationalrat berechnet. Die Resultate sind in Tabelle 5 zusammengestellt. Die "disziplinierteste" Fraktion ist in der ersten Zeile und die Fraktion mit der geringsten Kohäsion in der letzten Zeile aufgeführt:

Tabelle 5

Die Parteiaffinität nach Fraktionen im Nationalrat

Fraktion	PAI-Mittel	N
PdA	3.33	3
RNa	3,29	7
SVP	3,18	22
LdU	3,08	13
SP	2,74	38
LEv	2,50	8
CVP	2,07	41
FdP	2,02	48
NR total	2,52	184

Zwischen der Fraktion mit der höchsten Affinität (PdA) und derjenigen mit der geringsten Bindung (FdP) liegen nahezu 1,5 Rangpunkte (Indexwerte). Dennoch ist auch das PAI-Mittel der erstplazierten PdA erstaunlich tief. Für deren Mitglieder ist eine Aktion oder Stellungnahme gegen die Partei zwar "unkorrekt" (PAI=3), nicht aber "unangemessen" (PAI=4) oder gar "unannehmbar" (PAI=5). In vergleichbaren Studien über andere kommunistische Parteien in Westeuropa zeigten sich diese weit disziplinierter als die schweizerische PdA[13].

Wenig überraschen kann hingegen der letzte Platz der Radikal-demokratischen Fraktion. Das äusserst tiefe PAI-Mittel bestätigt nicht nur die Ergebnisse Vasellas, sondern ganz allgemein den Charakter, der dieser Partei bzw. Fraktion zugeschrie-

12 Zur Berechnung des Mittelwertes haben wir unseren ordinalen Parteiaffinitäts-Index als Intervall-Skala behandelt. Vgl. auch Anm. 12, Kap. 4.

13 Vgl. E. Ozbudun, Party Cohesion in Western Democracies, S. 350–354 sowie H.P. Hertig, Party Cohesion in Belgium, Italy and Switzerland.

ben wird. Als eigentliche Schöpferin der Bundesverfassung und klare Beherrscherin der ersten Jahrzehnte des politischen Geschehens im Bundesstaat, sieht sich die FdP noch heute als schweizerische Staatspartei[14]. Sie erscheint denn auch unverändert als Sammelbecken unterschiedlichster liberaler Strömungen und Interessenlager (E. Gruner spricht in diesem Zusammenhang von einer sowohl ideologisch, ökonomisch wie auch soziologisch bedingten Rechts-Links Polarität). Dazu kommt die hohe Autonomie und politische Eigenständigkeit der einzelnen Kantonalparteien. Wie Ch. Hughes in seiner Studie über das schweizerische Parlament überspitzt formulierte: "The Radical Party means something different in every canton"[15]. Schliesslich wäre aber auch das liberale Gedankengut mit der starken Betonung persönlicher Verantwortung und Eigeninitiative nur schlecht mit bindenden Anweisungen der Partei- oder Fraktionsleitung in Einklang zu bringen.

Ähnlich gering ist die Parteiaffinität bei der Christlichdemokratischen Fraktion. Wie im Falle des Freisinns sind auch hier in der einen "Dachorganisation" und um die eine Grundidee die unterschiedlichsten politischen Strömungen und Interessen zusammengefasst. Neben dem konservativen, bäuerlichen Flügel der Partei steht ein an der christlichen Gewerkschaftsbewegung orientierter linker, der im Laufe der letzten Jahrzehnte stark an Bedeutung gewonnen hat. Zudem rekrutierten sich die Fraktionsmitglieder aus den verschiedensten Regionen des Landes, mit unterschiedlichster Parteitradition und politischem Kräfteverhältnis. Sie sind Vertreter einer Volkspartei, die auf so verschiedenartigen Säulen, wie auf der Bauernschaft, dem gewerblichen Mittelstand und der Arbeiter- und Angestelltenschaft fusst[16]. Eine politische Gleichschaltung über eine strenge Parteidisziplin dürfte auf grossen Widerstand stossen.

Im Gegensatz zu den Resultaten Vasellas zeigt die Sozialdemokratische Fraktion nicht die höchste Parteiaffinität der vier grossen Bundesratsparteien. Sie wird in unserer Analyse von der SVP übertroffen. Wie weit sich die beiden unterschiedlichen Ergebnisse mit den verschiedenartigen, dahinter stehenden Dimensionen – Verhalten versus Einstellungen – oder aber der zwischen den beiden Studien liegenden Zeitspanne begründen, ist schwierig auszumachen[17]. Leicht erklärbar ist hingegen das höhere PAI-Mittel gegenüber der CVP und der FdP. Organisatorisch besitzt die SP einen weit zentralistischeren Aufbau als die beiden grossen bürgerlichen Parteien[18]. Die in der Landespartei erarbeiteten politischen Schwerpunkte besitzen einen verbindlicheren Charakter. Dies engt wahrscheinlich nicht nur die Autonomie kantonaler und kommunaler Parteisektionen ein, sondern ebenso den politischen Freiraum der Fraktion[19]. Dazu kommen politische Gründe. Spätestens seit ihrem

14 E. Gruner, a.a.O., S. 73 ff. und 304 ff.
15 Chr. Hughes, The Parliament of Switzerland, S. 241.
16 E. Gruner, a.a.O., S. 103 ff. und 302 ff.
17 Zum Verhältnis zwischen Einstellung und Verhalten vgl. W. Meinefeld, Einstellung und soziales Handeln.
18 E. Gruner, a.a.O., S. 126 ff., und 298 ff.
19 In den Statuten der SPS ist dieser Freiraum wie folgt umschrieben: 'Die Fraktion ist befugt, ihre Haltung im Rahmen der durch den Parteitag oder den Parteivorstand aufgestellten Richtlinien frei zu bestimmen' (Statuten 1967, Art. 21[3]).

Parteiprogramm von 1959 erscheint die SP zwar nicht mehr als "klassenmässige Vorhut des arbeitenden Volkes"[20]. Ohne Zweifel besitzt sie aber immer noch eine zumindest schichtspezifisch engere Ausrichtung als die FdP und CVP. Diese Tatsache und die hinter der Partei stehende politische Grundhaltung erleichtert die Erarbeitung von politischen Programmen und Lösungspräferenzen, die bei allen Parteivertretern auf Zustimmung stossen. Schliesslich ist die SP trotz ihres Wiedereintrittes in den Bundesrat (1959) in einem gewissen Grade in der Opposition geblieben. Sie ist stärker auf eine gewisse Geschlossenheit angewiesen als der zahlenmässig überlegene bürgerliche Teil der Koalition.

Die relativ hohe Parteiaffinität der kleinsten der vier Bundesratsparteien, der bürgerlichen SVP, mag auf den ersten Blick erstaunen. Die Differenz zu den beiden Regierungsverbündeten des bürgerlichen Lagers ist aber durchaus verständlich. Wie die Sozialdemokratische Partei oder sogar verstärkt, vertritt die SVP relativ enge ökonomische Interessen. Obwohl die Partei mit neuformulierten Grundsätzen und unter neuem Namen ihre immer schwächer werdende Rekrutierungsbasis zu erweitern versucht, ist sie eine ausgesprochene Strukturpartei geblieben. Ihre Wählerschaft stellen bäuerliche und gewerblich-mittelständische Gruppen dar[21]. Ausdruck dieser sozialen Homogenität ist der sozio-ökonomische und kulturelle Hintergrund ihrer Fraktionsmitglieder[22]. Über ein Drittel der SVP-Vertreter sind Landwirte; über drei Viertel sogar besitzen einen Beruf mit engen Beziehungen zur Landwirtschaft. Die 23 Abgeordneten vertreten zudem nur 7 Kantone. Ein einziger SVP-Vertreter stammt aus der Westschweiz und fast die Hälfte aller Fraktionsmitglieder aus dem gleichen Kanton (Bern).

Die Parteiaffinität der "oppositionellen" Fraktionen ist recht unterschiedlich. Auf das hohe PAI-Mittel der PdA haben wir schon hingewiesen. Eine ähnlich hohe Affinität zeigt die Frei-republikanische und Nationale Fraktion. Die Fraktion besitzt recht eng begrenzte Interessen, die sich vornehmlich gegen die Überfremdung der Schweiz durch die starke Zunahme an ausländischen Arbeitskräften sowie gegen eine allzu expansive Wirtschaft richten. Dass unsere Interviews zudem weniger als ein Jahr nach einem internen Hauskrach in der einen Partei und der Neuformierung der Fraktion durchgeführt wurden, mag die Antworten zusätzlich in Richtung eines überdurchschnittlich geschlossenen Auftretens beeinflusst haben[23]. Mehr überraschen muss hingegen das hohe PAI-Mittel der Fraktion des Landesrings der Unabhängigen. Der Landesring ist alles andere als eine politisch homogene Gruppierung[24]. Er nennt weder eine sozial homogene Wählerschaft noch eine eindeutig abgegrenzte Doktrin sein eigen[25]. Auch hier mag mitspielen, dass unsere Befragung in einen Zeitpunkt fiel, in dem sich die Fraktionsmitglieder

20 E. Gruner, a.a.O., S. 144.
21 Ebd., S. 150 ff. und 304 ff. Zum Begriff der Strukturpartei vgl. die Theorie von B. Nedelmann in E. Gruner, Ebd. S. 177 ff. und 289 ff.
22 Die biografischen Angaben stammen aus dem Jahrbuch der eidgenössischen Behörden, 1974.
23 Vg.. Kap. 4.1.
24 Vgl. J. Meynaud/A. Korff, La Migros et la politique, S. 320.
25 E. Gruner, a.a.O., 159 ff. und 306 f.

besonders bemühten, nach aussen geschlossen aufzutreten. 1974 war für den Landesring ein Jahr der Neubesinnung. Ein neues Parteiprogramm wurde geschaffen und ganz allgemein der Versuch unternommen, der Partei ein neues, profilierteres Gesicht zu geben[26]. Abgesehen davon mag die Stellung ihrer Fraktion als stärkste nicht an der Regierung beteiligte Gruppe im Parlament zu einer Homogenität führen, die über derjenigen der Partei als solcher liegt. Die Liberale und Evangelische Fraktion schliesslich besitzt eine ähnlich geringe Kohäsion wie diejenige der FdP und CVP. Die LEv schliesst zwei ideologisch doch recht verschiedene Parteien in einem Zweckbündnis zusammen. Für den einen Teil ihrer Mitglieder gilt zudem, was wir schon bei der FdP geltend machten: der starke Individualismus des Liberalismus im allgemeinen und der liberalen Repräsentationstheorie im speziellen richtet sich gegen eine zu weitgehende Unterwerfung unter irgend eine Gruppendisziplin[27].

Nachdem wir die fraktionsspezifische Gewichtung des Entscheidfaktors "Partei" ermittelt haben, gilt unser Interesse nunmehr den beiden Räten. Auch von der Zugehörigkeit zu einer der beiden Kammern ist ein direkter Einfluss auf die Parteiaffinität zu erwarten. Die Ständeräte werden als Kantonsvertreter und weniger als über Parteien organisierte Vertreter bestimmter Interessen gewählt. In der Majorzwahl hat der "offene", einen möglichst weiten Kreis der Stimmbürger ansprechende Kandidat ohne Zweifel die grösseren Chancen als der "enge" Parteimann.

Die zu erwartende geringere Parteiaffinität im Ständerat zeigt sich in einem signifikant geringeren PAI-Mittel. Die in der ersten Kolonne von Tabelle 6 zusammengestellten Resultate für die Bundesversammlung und die beiden Räte sagen allerdings nicht alles. Die beiden Fraktionen mit der geringsten Affinität, die FdP und CVP, sind im StR stärker vertreten als im NR. Wir haben deshalb zusätzlich die ratsspezifischen Fraktionsmittel der vier grössten Parteien berechnet. Für alle vier Fraktionen ergibt sich eine höhere Parteiaffinität im Nationalrat.

Tabelle 6

Die Parteiaffinität in den beiden Räten

Rat	Total PAI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP
Nationalrat	2.52	2.02	2,07	2,74	3,18
Ständerat	1,91	1,64	1,82	2,25	2,80
Bundesversammlung	2,40	1,94	2,00	2,69	3,11

26 Landesring der Unabhängigen, Grundsätze und Richtlinien 1974.
27 E. Gruner, a.a.O., S. 96 ff. (Liberale Partei) und S. 122 ff. (EVP).

Sowohl Fraktions- wie auch Ratsmitgliedschaft beeinflussen die Einstellung des Parlamentariers zum Entscheidfaktor "Partei". Die Parteiaffinität ist geringer im Ständerat und in den ideologisch und interessenmässig weniger homogenen sowie den "klassisch" liberalen Parteien.

5.1.2. Parteiaffinität und Sprachregion

In der Begründung der unterschiedlichen Parteiaffinität der einzelnen Fraktionen haben wir u.a. auf die Bedeutung der regionalen Heterogenität der schweizerischen Parteien hingewiesen. Tabelle 7 zeigt, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachregion einen eindeutigen Einfluss auf die Parteiaffinität des Abgeordneten besitzt[28].

Tabelle 7
Die Parteiaffinität nach Sprachregionen (NR)

Sprachregion	Total PAI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP
Deutsche Schweiz	2,72	2,19	2,35	2,89	3,19
Westschweiz	1,85	1,50	1,22	2,22	3,00*
Tessin	2,25	2,25	2,00	3,00*	–

* N kleiner als 3

Wie weit sich im tiefen PAI-Mittel der Westschweizer Parlamentarier und, wenn auch in geringerem Masse, der Abgeordneten aus dem Tessin, der Einfluss einer bestimmten politischen Kultur widerspiegelt, ist schwierig auszumachen[29]. Ohne Zweifel kommt darin aber der Wille zum Ausdruck, sich als Minderheit von der deutschschweizerischen Mehrheit keine Lösungsmuster aufzwingen zu lassen. Diese Tendenz zeigt sich bei allen grösseren Fraktionen, am stärksten aber bei der CVP. Der tiefe Indexwert der CVP in der Westschweiz (1,22!) ergibt sich hauptsächlich wegen der Vertreter aus den Kantonen Freiburg und Wallis. Möglicherweise wächst die Eigenständigkeit gegenüber der gesamtschweizerischen Partei (bzw. der parlamentarischen Fraktion) dann, wenn die kantonale Partei in ihrem

28 Die Aufteilung nach Sprachregionen erfolgte auf der Basis kantonaler Einheiten. Als Kriterium für die Zuordnung 'gemischter' Kantone wurde die Muttersprache der Bevölkerungsmehrheit gewählt.

29 Zur Bedeutung der politischen Kultur in der schweizerischen Politik vgl. H. Fischer/U.P. Trier, Das Verhältnis zwischen Deutschschweizer und Westschweizer.

Heimatkanton eine starke Stellung besitzt. Allerdings verfügen sämtliche Parlamentarier aus diesen beiden Kantonen, unabhängig ihrer Parteizugehörigkeit, über eine klar unterdurchschnittliche Parteiaffinität. Die sechs Abgeordneten aus dem Kanton Freiburg (CVP, FdP und SP) weisen gar ein PAI-Mittel von 1,00 auf. Wahrscheinlich wirkt hier eine doppelte Aussenseiterposition. Die beiden Kantone bilden Minoritäten in der Minorität: eine konfessionelle und wirtschaftsstrukturelle Minderheit im französischsprachigen Raum[30].

Diesen Zusammenhängen entsprechend, führt eine starke Stellung kantonaler Gruppen in der parlamentarischen Fraktion zu einer hohen Parteiaffinität ihrer Mitglieder. Die Vertreter der bernischen SVP und die Landesringvertreter aus dem Kanton Zürich besitzen zwei der drei höchsten PAI-Mittel aller nach Fraktionen und Kantonen ausgeschiedener Gruppen[31]. 11 der 23 Mitglieder der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei stammen aus dem Kanton Bern, 6 der 13 Mitglieder der Fraktion des Landesrings aus dem Kanton Zürich. Beide Fraktionen werden von den beiden Gruppen also nahezu majorisiert. Deren regionsspezifisch gefärbten Lösungspräferenzen werden zu Lösungspräferenzen der Fraktion. Ihre hohe Parteiaffinität widerspiegelt also die Tatsache, dass sich regionale Spezialinteressen in der eigenen Fraktion optimal befriedigen lassen.

Regionale Unterschiede in der Parteiaffinität der Abgeordneten sind eine Funktion der Vertretungsstärke der entsprechenden Region in der Fraktion. Minderheitspositionen schwächen die Parteiaffinität. Die geringste Affinität besitzen darum die Vertreter aus der französischen und italienischen Schweiz. Am stärksten an ihre Partei gebunden fühlen sich auf der anderen Seite alle jene Mitglieder aus deutschschweizerischen Kantonen, die als kantonale Gruppe die Politik ihrer Fraktion bestimmend prägen.

5.1.3. Parteiaffinität und Dauer des Aufenthaltes im Rat

Die schwache Parteiaffinität der schweizerischen Parlamentarier ist das Resultat spezifischer Eigenschaften des politischen Systems im allgemeinen sowie des bestehenden Kräfteverhältnisses im Parlament und zwischen dem Parlament und der Exekutive im speziellen. Der neugewählte Abgeordnete wird im Parlament sozialisiert, d.h. er verinnerlicht institutionsspezifische Normen und Werte. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer wäre somit eine Anpassung an "normale" Verhaltensmuster, bzw. eine Abschwächung der Parteiaffinität zu erwarten.

Tabelle 8 zeigt die PAI-Mittel der Nationalräte mit unterschiedlicher Aufenthaltsdauer im Rat. Für die Aufenthaltsdauer wurden drei Kategorien ausgeschieden:

30 Freiburg und Wallis sind die beiden am wenigsten industrialisierten und einkommensschwächsten Kantone der Westschweiz.

31 PAI der SVP-Bern: 3,22.
PAI des LdU-Zürich: 3,22.

1–4 Jahre (höchstens eine Legislaturperiode), 5–12 Jahre (höchstens drei Legislaturperioden), 12 Jahre und mehr (mehr als drei Legislaturperioden). Neben dem Ratstotal haben wir auch die PAI-Mittel für die vier grössten Fraktionen berechnet[32].

Tabelle 8

Parteiaffinität und Dauer des Aufenthaltes im Rat (NR)

Dauer des Aufenthaltes	Total NR PAI-Mittel	SP	SVP	FdP	CVP
1– 4 Jahre	2,42	2,62	3,00	1,86	2,42
5–12 Jahre	2,56	2,83	3,60	2,00	1,82
mehr als 12 Jahre	2,66	2,71	2,60	2,67	1,86

Unsere Hypothese von der "abnehmenden Parteiaffinität mit zunehmender Aufenthaltsdauer" muss somit verworfen werden. Auf der Ratsebene liegt das PAI-Mittel der "älteren" Parlamentsmitglieder sogar leicht über demjenigen ihrer "jüngeren" Kollegen. Allerdings ist die Beziehung statistisch nicht signifikant. Ein Korrelationsmass von 0,1 (Kontingenz-Koeffizient) muss schon deshalb als rein zufällig bezeichnet werden, weil es bei unseren Daten nicht um die Ergebnisse einer Panel-Befragung, d.h. um eine Befragung der gleichen Personen über einen längeren Zeitraum, handelt.

Der Blick auf die vier Fraktionen zeigt aber, dass wir das Resultat zu differenzieren haben. Die Beziehung auf Ratsebene wird durch unterschiedliche Tendenzen in den Parteigruppen "ausgewaschen". In einzelnen Fraktionen hat die Länge des Aufenthaltes durchaus einen Einfluss auf die Parteiaffinität. Da sie sich aber unterschiedlich auswirkt, ist im Rat selber keine eindeutige Beziehung mehr sichtbar.

In der SP bleibt die Parteiaffinität relativ konstant. Bei den SVP-Parlamentariern steigt diese nach der ersten Legislaturperiode. Dann sinkt sie sogar unter das Mittel der Ratsneulinge. Eine klarere Tendenz zeigt sich in der freisinnigen Fraktion. Das PAI-Mittel der älteren Fraktionsmitglieder liegt um fast einen Indexpunkt über demjenigen der Neueingetretenen. Offensichtlich muss hier von der Fraktion eine gewisse disziplinierende Wirkung ausgehen, weil die freisinnigen Nationalratskandidaten aus den verschiedenen Regionen und Interessengebieten mit selbst für eine liberale Partei zu unterschiedlichen Idealen und Zielvorstellungen in den Rat kommen. Von den vier geprüften Fraktionen weist somit nur die CVP die erwartete Beziehung auf. Nur in dieser Fraktion fühlen sich die älteren Ratsmitglieder weniger an die Leitlinien ihrer Partei gebunden als ihre jüngeren Fraktionskollegen.

32 In den kleineren Fraktionen sind in den einzelnen Auswertungskategorien zu wenig Nennungen, um aussagekräftige Resultate zu erhalten.

5.1.4. Parteiaffinität und Parteistatus

In seiner vergleichenden Analyse verschiedener westlicher Parlamente fand Ozbudun u.a. bei allen jenen Parteien einen höheren Kohäsionsgrad, die ihre Mitglieder nicht nur politisch, sondern teilweise auch sozial in die Partei "integrieren"[33]. Auf die einzelne Partei übertragen, könnte daraus geschlossen werden, dass Parlamentarier, die eine bestimmte offizielle Position in ihrer Partei einnehmen, über eine höhere Parteiaffinität verfügen.

Auf Grund seiner Positionen in der Partei, bzw. der entsprechenden Fraktion im Parlament, haben wir für jeden Parlamentarier den Parteistatus berechnet. Dabei wurde sowohl die Position an sich (Präsident, Vizepräsident, Sekretär etc.) als auch die Ebene (Gemeinde, Kanton, Bund bzw. Parlamentsfraktion) gewichtet[34]. Es ergaben sich drei Kategorien mit unterschiedlichem Status, auf die sich die Parlamentarier wie folgt verteilen: hoher Parteistatus 9%, mittlerer Parteistatus 19%, tiefer Parteistatus 72%. Tabelle 9 zeigt die durchschnittliche Parteiaffinität (PAI-Mittel) der drei Statusgruppen für den Nationalrat und die vier Bundesratsfraktionen.

Tabelle 9

Parteiaffinität und Parteistatus (NR)

Parteistatus	Total NR PAI-Mittel	SP	SVP	FdP	CVP
Tief	2,52	2,82	3,39	1,88	2,03
Mittel	2,51	2,25	3,00	2,25	2,25
Hoch	2,47	3,00	2,50	2,43	2,00

Der Einfluss des Parteistatus gleicht demjenigen der Aufenthaltsdauer, nicht zuletzt natürlich deshalb, weil in der höchsten Statuskategorie die Parlamentarier mit längerer Aufenthaltsdauer übervertreten sind. Auf der Ebene des Rates, in der SP sowie in der CVP sind keine klaren Trends ersichtlich. Die SVP-Mitglieder mit dem

33 E. Ozbudun, a.a.O., S. 339 ff.

34 Gewichtet wurde wie folgt:

Ebene	Position Fraktions-Präsident	Partei-Präsident	Vize-Präsident	Sekretär	Andere Position
Bund	12	12	9	6	3
Kanton		8	6	4	3
Gemeinde		4	3	2	1

Hoher Status: 12 und mehr Punkte
Mittlerer Status: 5–11 Punkte
Tiefer Status: 4 und weniger Punkte.

höchsten Status erweisen sich hingegen klar als die "autonomsten" Vertreter ihrer Fraktion. Auf der anderen Seite steigt die Parteiaffinität der freisinnigen Parlamentarier erwartungsgemäss mit erhöhtem Status.

Im allgemeinen besitzen somit sowohl die positionelle Bindung an die Partei wie auch die Länge des Aufenthaltes im Parlament einen weit geringeren Einfluss auf die Parteiaffinität des Parlamentariers als vermutet werden konnte. Beide Faktoren wirken nur indirekt, d.h. über die Mitgliedschaft zu einer bestimmten Fraktion. Mit dieser haben sich hingegen auch die Ratszugehörigkeit sowie die regionale Herkunft des Abgeordneten als äusserst wichtige Ursachen für dessen Bindung an seine Partei erwiesen.

5.2. Interessengruppen

Die neben der Partei ohne Zweifel wichtigsten Bezugsgruppen der Parlamentarier sind die Interessengruppen. Zwar vollzieht sich deren Einfluss auf die politische Willensbildung weniger über direkte Verbandsvertreter im Parlament als vielmehr über ihre Beteiligung an der Entwurferstellung (Vernehmlassung, Expertenkommissionen). Schon hier entstehen unter Mitwirkung aller wichtigen, von der jeweiligen Regelung in ihrem Interessenbereich tangierten Organisationen, die in der plebiszitären Demokratie angestrebten, referendumstüchtigen Kompromisse. Dennoch bedarf auch der ausbalancierte Vorentwurf der Sanktionen des Parlamentes, und die Interessengruppen haben dafür zu sorgen, dass ihre in mühseligen Verhandlungen in den Kompromiss eingegangenen Forderungen auch die parlamentarische Hürde nehmen. Garant dafür sind neben den direkten Parlamentsvertretern alle jene "wohlgesinnten" Abgeordneten, die, wenn sie auch zeitweilig opponieren, die starke Stellung der Interessengruppen zumindest grundsätzlich nicht in Frage stellen.

Die Einstellung der Parlamentarier zu Interessengruppen zeigt sich in unserem Interessengruppen-Affinitäts-Index. Zu dessen Konstruktion wurden wie bei der Parteiaffinität die Antworten auf zwei Fragen ausgewertet. Die beiden messen zwei verschiedene Aspekte der gleichen Dimension: das Vertrauen in die Interessengruppen sowie die Häufigkeit der Kontakte mit diesen:

Frage 213: Kontaktieren Sie im allgemeinen auf irgend eine Weise Interessenvertreter während der parlamentarischen Session ... "sehr häufig", "ziemlich häufig", "von Zeit zu Zeit", "selten", "nie"?

Frage 216: Man sagt häufig, dass die Beziehungen zwischen Parlamentariern und Interessenvertretern auf gegenseitigem Vertrauen beruhen. Glauben Sie, dass Sie denjenigen Interessenvertretern, die Sie kennen ... "immer", "meistens", "oft", "manchmal", "nie" ... trauen können?

Im Interessengruppen-Affinitäts-Index (IGRUAI) steht der Wert 5 für eine ausgesprochene positive Einstellung und der Wert 1 für eine stark ablehnende Haltung gegenüber Interessengruppen[35].

5.2.1. Die Interessengruppen-Affinität in den Fraktionen und in den beiden Räten

Der Blick auf das statistische Mass der Stärke der Beziehung zwischen den beiden Merkmalen "Fraktionszugehörigkeit" und "Interessengruppen-Affinität" zeigt, dass die Mitgliedschaft in einer bestimmten Fraktion die Einstellung zu Interessengruppen nur unwesentlich beeinflusst. Der Kontingenz-Koeffizient liegt mit 0,24 deutlich unter dem vergleichbaren Wert für die Parteiaffinität (= 0,55, s. Kap. 5.1.1.). Die geringen Unterschiede zwischen den einzelnen Fraktionen werden in den Index-Mittelwerten deutlich. In Tabelle 10 haben wir alle Fraktionen des Nationalrates auf Grund ihres IGRUAI-Mittels klassiert. In der ersten Zeile steht die Fraktion mit der höchsten Interessengruppen-Affinität.

Tabelle 10
Die Interessengruppen-Affinität nach Fraktionen im NR

Fraktion	IGRUAI-Mittel	N
CVP	3,07	43
SP	3,00	38
RNa	3,00	7
SVP	2,95	21
FdP	2,94	46
LdU	2,45	11
LEv	2,43	7
PdA	1,67	3
NR total	2,91	180

Die schweizerischen Parlamentarier sind den Interessengruppen äusserst wohlwollend gesinnt. Mit Ausnahme der PdA besitzen alle Fraktionen ein Index-Mittel, das eine rege Kontakttätigkeit sowie ein recht grosses Mass an Vertrauen widerspiegelt. Zwischen der Fraktion mit der höchsten Affinität und derjenigen mit dem tiefsten IGRUAI-Mittel liegen nur 0,7 Indexpunkte (ohne PdA); wenn wir nur

35 Die Berechnung erfolgte gleich wie bei der Parteiaffinität. Vgl. Anm. 10.

die vier Regierungsparteien miteinander vergleichen, verkleinert sich die Differenz sogar auf 0,2. Die entsprechenden Werte bei der Parteiaffinität lagen bei 1,3 bzw. 1,2.

Die positive Haltung zu Interessengruppen ist somit weit weniger ein gruppenspezifisches als vielmehr ein institutionelles Phänomen. Die materiell quasi legislative Funktion der Verbände wird allgemein akzeptiert. Ein Opponieren hätte schon darum keinen Sinn, weil das Parlament sonst Gefahr liefe, "einseitige" Lösungen, d.h. Lösungen, die eine oder mehrere der wichtigsten Interessengruppen nicht berücksichtigen, in späteren, über das Referendum initiierten Volksentscheiden, ständig desavouiert zu sehen. Allerdings gelten diese Überlegungen eher für die Fraktionen der Regierungskoalition als für die kleineren Gruppen der "Opposition". Zumindest ein parteispezifischer Unterschied ist darum dennoch festzustellen. FdP, SP, CVP und SVP stehen in enger Beziehung zu einem oder mehreren der grossen Wirtschaftsverbände[36]. Interessenbeschneidungen in einem Kompromiss werden nach dem Prinzip der ausgleichenden Absprache im nächsten Gesetzesentwurf kompensiert, was umso leichter fällt, weil damit auch der Interessenvielfalt in der eigenen Fraktion Rechnung getragen wird. Für die meisten der kleineren Fraktionen ist die Bindung an die wichtigsten Interessengruppen weit weniger eng. Zudem ist die Identifikation mit institutionellen Normen sicher bei jenen Gruppen geringer, die die Institution nicht beherrschen. Wie Tabelle 11 zeigt, ist das IGRUAI-Mittel der nicht an der Regierung beteiligten Parteien denn auch signifikant tiefer als jenes der Bundesratparteien.

Tabelle 11

Die Interessengruppen-Affinität der Bundesratsparteien und der nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen (NR)

	IGRUAI-Mittel
Bundesratsparteien	3,00
Nicht an der Regierung beteiligte Parteien	2,50

36 Zwischen den vier Parteien und den wichtigsten Wirtschaftsverbänden bestehen die folgenden Beziehungsfelder:

Partei	Wirtschaftsverbände
– SP	– Schweizerischer Gewerkschaftsbund
– SVP	– Schweizerischer Bauernverband
	– Schweizerischer Gewerbeverband
– CVP	– Schweizerischer Bauernverband
	– Christlichnationaler Gewerkschaftsbund
	– Schweizerischer Gewerbeverband
– FDP	– Schweizerischer Handels- und Industrieverein
	– Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen
	– Schweizerische Bankiervereinigung

Vgl. dazu E. Gruner, Die Schweizerische Bundesversammlung 1920–1968, S. 38 ff., E. Gru-

Der institutionelle Charakter der Interessengruppen-Affinität lässt erwarten, dass sich auch die Index-Mittel der beiden Räte nur wenig voneinander unterscheiden. In Tabelle 12 sind neben den beiden Ratstotalen zusätzlich die Werte für die vier grössten Fraktionen in den beiden Räten aufgeführt.

Tabelle 12
Die Interessengruppen-Affinität in den beiden Räten

Rat	Total IGRUAI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP
Nationalrat	2,91	2,94	3,07	3,00	2,95
Ständerat	2,98	3,14	2,88	3,50	2,60
Bundesversammlung	2,92	2,98	3,02	3,05	2,89

Die Differenz zwischen den beiden Ratstotalen darf als rein zufällig bezeichnet werden. Wie die Fraktionszugehörigkeit besitzt somit auch die Mitgliedschaft in einem der beiden Räte keinen wesentlichen Einfluss auf eine bestimmte Haltung des Parlamentariers gegenüber Interessengruppen. Eine Ausnahme macht nur die Fraktion der PdA. Die negative Beurteilung der Interessengruppen durch ihre Mitglieder geht weit über das allgemein für die nicht an der Regierung beteiligten Parteien zu beobachtende "leicht gestörte Verhältnis" hinaus.

5.2.2. Interessengruppen-Affinität und persönliche Interessenvertretung

Es liegt nahe, eine bestimmte Einstellung des Abgeordneten zu Interessengruppen auch auf seine persönlichen, positionellen Bindungen an diese zurückzuführen. Wer selber spezifische Gruppeninteressen vertritt, sollte das gleiche Recht auch dem Parlamentskollegen zugestehen. In Tabelle 13 haben wir die IGRUAI-Mittel der Mitglieder der wichtigsten Interessengruppierungen im NR, unabhängig ihrer Fraktionszugehörigkeit, zusammengestellt[37].

ner/M. Daetwyler/O. Zosso, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, S. 156 ff. und 425 ff. sowie P. Gierisch, Interest Groups in Swiss Politics, S. 35.

37 Die Mitgliedschaft in Interessengruppen wurde vor dem Interview in verschiedenen Quellen ermittelt. Die gesammelten Informationen sind dem befragten Parlamentarier zur Kontrolle vorgelegt worden.

Tabelle 13

Die Interessengruppen-Affinität der Mitglieder wichtiger Wirtschaftsverbände (NR)

Interessengruppierung		IGRUAI-Mittel	N
Gewerkschaften		2,70	43
Arbeitgeberorganisationen		3,22	46
Landwirtschaftliche Organisationen		3,25	33
Mitglieder von Interessengruppen	Total	3,04	122
Ohne Mitgliedschaft in Interessengruppen	Total	2,63	57

Die über eine Mitgliedschaft direkt an eine Interessengruppe gebundenen Parlamentarier besitzen eine höhere Interessengruppen-Affinität als ihre "ungebundenen" Parlamentskollegen. Die Differenz von 0,4 Indexpunkten ist aber erstaunlich klein. Die wichtigste Ursache liegt sicher im schon erwähnten "institutionellen" Charakter des Phänomens. Der Einfluss wichtiger Interessengruppen ist im Rahmen eines "National Bargaining" allgemein akzeptiert. Es gibt aber noch zusätzliche Gründe. Eine stärkere persönliche Bindung an eine Interessengruppe kann sich durchaus auch negativ auf die eine Dimension unseres Indexes, auf das "Vertrauen in Interessengruppen", auswirken. Dabei hat der befragte Parlamentarier natürlich weniger die seine, als vielmehr die gegnerischen Gruppen im Auge. Als Mitglied einer Interessengruppe wird er direkter mit den konkurrenzierenden Interessen aus dem anderen Lager konfrontiert. In der direkten Konfrontation, bzw. in Konflikten höherer Intensität, mag hie und da das Vertrauen in den Gegner schwinden. Dies scheint besonders bei den Gewerkschaftsmitgliedern der Fall, deren Index-Mittel deutlich unter dem Wert der beiden anderen Gruppierungen liegt, und das sich nur wenig vom Resultat aller Parlamentarier ohne Mitgliedschaft in Interessengruppen abhebt. Möglicherweise stossen wir auch hier wieder auf ein Ergebnis, das, zumindest teilweise, mit dem Zeitpunkt unserer Befragung zu erklären ist. Die unsichere Beschäftigungslage im Rezessionsjahr 1975 hatte zu einer Schwächung der Verhandlungskraft der Gewerkschaften geführt. In den Verhandlungen mit den Sozialpartnern verschärfte sich der Ton und wiederholt wurde sogar der Arbeitsfriede in Frage gestellt[38].

Die differenziertere Analyse der drei Gruppierungen zeigt allerdings noch einen zusätzlichen Aspekt. Wenn wir aus den Interessengruppenmitgliedern jene mit offiziellen Chargen ausscheiden, zeigt sich ein weiterer Unterschied zwischen den Gewerkschaften auf der einen und den Arbeitgeberverbänden und bäuerlichen Organisationen auf der anderen Seite[39].

38 Vgl. Schweizerische Politik im Jahre 1975, S. 181.

39 Als 'offizielle Charge' gelten die Positionen Präsident, Vizepräsident, Vorstandsmitglied und Sekretär auf allen politischen Ebenen (Bund, Kanton ...).

Tabelle 14

Die Interessengruppen-Affinität der Inhaber offizieller Chargen in der Interessengruppe (NR)

Interessengruppierung	Interessengruppenmitglieder ohne offizielle Charge IGRUAI-Mittel	N	mit offizieller Charge IGRUAI-Mittel	N
Gewerkschaften	2,56	27	2,93	16
Arbeitgeberorganisationen	3,50	20	3,00	26
Landwirtschaftliche Organisationen	3,57	7	3,15	26
Interessengruppen Total	3,04	54	3,04	68

Die in Tabelle 14 ermittelten stark unterschiedlichen IGRUAI-Mittel für die beiden Interessengruppen-Blöcke sind weitgehend das Resultat der Einstellungen der Interessengruppenmitglieder und nicht etwa der Positionsinhaber. Die skeptische Haltung der im Parlament vertretenen Gewerkschafter konzentriert sich also weniger auf die in den Verhandlungen mit ihren Sozialpartnern engagierten Parlamentarier als vielmehr auf die blossen Mitglieder der Interessengruppe. Ob sich in ihrem tiefen IGRUAI-Mittel die Enttäuschung der "Basis" über die Arbeit der Verbandsspitzen oder eine gewisse Skepsis über die Möglichkeiten der Gewerkschaften ganz allgemein widerspiegelt, ist mit unseren Daten allerdings nicht auszumachen. Ohne Zweifel ist eine bestimmte Interessengruppen-Affinität aber immer auch das Resultat von Erfolgserlebnissen. In diesem Lichte sprechen die gegenüber den Gewerkschaften um rund einen Indexpunkt höheren IGRUAI-Mittel der beiden anderen Interessengruppierungen eine deutliche Sprache.

5.2.3. Interessengruppen-Affinität und Dauer des Aufenthaltes im Rat

Wenn wir die Einstellung des Parlamentariers zu Interessengruppen als Funktion bestimmter Erfahrungen im Parlament betrachten, so müssten sich diese in Einstellungsänderungen niederschlagen. Wie sich die Interessengruppen-Affinität mit der Dauer des Aufenthaltes im Parlament verändert, ist in Tabelle 15 ersichtlich. Dabei haben wir, wie bei der Parteiaffinität, drei Kategorien mit unterschiedlicher Aufenthaltsdauer ausgeschieden und neben dem Ratstotal die IGRUAI-Mittel für die vier grössten Fraktionen sowie zusätzlich für die nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen berechnet.

Tabelle 15

Interessengruppen-Affinität und Dauer des Aufenthaltes im Rat (NR)

Dauer des Aufenthaltes	Total NR IGRUAI-Mittel	SP	SVP	FdP	CVP	LEv/RNa/ LdU/PdA
1– 4 Jahre	2,78	3,23	2,43	2,60	3,00	2,53
5–12 Jahre	2,99	2,72	3,30	3,26	3,11	2,29
mehr als 12 Jahre	3,03	3,29	3,00	3,00	3,14	2,64

Bei den drei bürgerlichen Fraktionen des NR steigt die Interessengruppen-Affinität mit der Dauer des Aufenthaltes im Rat. Nach einer Aufenthaltsdauer von über 12 Jahren scheint sich das Verhältnis allerdings wieder leicht abzukühlen (SVP, FdP). Eine entgegengesetzte Tendenz zeigt sich bei der SP sowie bei den nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen. Hier schlägt die recht positive Einstellung (SP) nach wenigen Jahren in ein grösseres Misstrauen um, das sich erst bei den "älteren" Parlamentariern wieder legt. Die in Kapitel 5.2.3. eruierte, unterdurchschnittliche Interessengruppen-Affinität der Gewerkschafter lässt sich somit in der Tat teilweise auf das Fehlen von Erfolgserlebnissen in der ersten Legislaturperiode zurückführen. Die Gewerkschafter sind hauptsächlich in der SP zuhause, während sich die erfolgsverwöhnteren Vertreter der beiden anderen Interessengruppierungen (Arbeitgeber- und Landwirtschaftsverbände) vor allem aus den Fraktionen der FdP, der SVP und in etwas geringerem Masse der CVP rekrutieren. Bei den Mitgliedern der übrigen Fraktionen schliesslich wird die schon beim Eintritt ins Parlament vorhandene Skepsis noch verstärkt. Noch deutlicher als in Tabelle 15 zeigt sich dies, wenn wir die Liberale und Evangelische Fraktion ausklammern. Die entsprechenden IGRUAI-Mittel für die drei Aufenthaltskategorien erhalten die Werte 3,00 (1–4 Jahre), 2,17 (5–12 Jahre) und 2,50 (mehr als 12 Jahre).

Die klar unterschiedlichen Tendenzen in den einzelnen Fraktionsblöcken führen dazu, dass sich auf der Ebene des Rates keine eindeutige Beziehung zwischen der Interessengruppen-Affinität und der Dauer der parlamentarischen Sozialisation nachweisen lässt. Immerhin weist die leicht steigende Affinität doch auf den schon in Kapitel 5.2.1. umschriebenen "institutionellen" Charakter des Phänomens hin.

5.2.4. Interessengruppen-Affinität und Sprachregion

Im Falle der Parteiaffinität sind wir auf recht grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Sprachregionen gestossen. Als verantwortlich erwies sich neben dem grundsätzlichen Faktor der politischen Kultur die Minderheitenstellung der Parla-

mentarier aus der Westschweiz und dem Tessin in ihrer Fraktion. Von den gleichen Faktoren ist auch eine gewisse Wirkung auf die Interessengruppen-Affinität der Parlamentarier aus den verschiedenen Landesteilen zu erwarten. Die Westschweiz und das Tessin mögen in den wichtigsten gesamtschweizerischen Interessengruppen bzw. Wirtschaftsverbänden eine gewisse Minderheitenstellung einnehmen. Im weitern hat sich in einer vergleichbaren Analyse der Rollenorientierung von Abgeordneten gegenüber Interessengruppen in vier amerikanischen Bundesstaaten die politische Kultur der einzelnen Bundesstaaten als wichtigste Erklärungsvariable erwiesen[40]. Tabelle 16 zeigt die IGRUAI-Mittel der Parlamentarier aus den drei Sprachregionen.

Tabelle 16
Die Interessengruppen-Affinität nach Sprachregionen (NR)

Sprachregion	Total IGRUAI-Mittel	Mitglieder von Interessengruppen	N
Deutsche Schweiz	2,99	3,08	95
Westschweiz	2,70	3,00	23
Tessin	2,38	2,25	4

Die Parlamentarier aus der Westschweiz und dem Tessin besitzen eine geringere Interessengruppen-Affinität als ihre Kollegen aus dem deutschsprachigen Landesteil. Im Gegensatz zur Parteiaffinität, wo sich vor allem die Parlamentarier aus der Westschweiz deutlich von den übrigen abheben, sind es hier besonders die Tessiner, die vom Gesamtmittel abweichen. Dafür verantwortlich ist ohne Zweifel die Tatsache, dass sich keine der schweizerischen Schlüsselindustrien auf das Tessin konzentriert[41]. Der Abgeordnete hat eine Region zu vertreten, deren Interessen von "seiner" Interessengruppe nicht oder nur ungenügend wahrgenommen werden. Die dadurch entstehenden Rollenkonflikte lockern seine Bindung zum Wirtschaftsverband. Abgesehen davon finden ausgesprochene Minoritäten wahrscheinlich auch ganz grundsätzlich in grösseren Wirtschaftsverbänden weniger Gehör als in den Parteien. In den Verbänden wird eher in nationalen Kategorien gedacht. In den Parteien und Fraktionen ist man sich dagegen gewohnt, die föderalistische Struktur, bzw. das Anliegen von Minderheiten zu respektieren.

Wenn wir die Interessengruppen-Affinität der Verbandsmitglieder (siehe Tabelle 13) nach Regionen ausleuchten, so lässt sich zusätzlich zeigen, in welchen Grup-

40 Vgl. J.C. Wahlke et al., American State Legislators' Role Orientation Toward Pressure Groups.

41 Demgegenüber besitzt die Westschweiz mit der Uhrenindustrie immerhin den nach der Maschinenindustrie und der Chemie wichtigsten Produktionszweig der schweizerischen Wirtschaft (nach Zahl der Beschäftigten).

pierungen sich die Westschweizer und Tessiner besonders "übergangen" fühlen. Allerdings stossen wir dabei auf die Grenzen unseres Datensatzes. Für das Tessin fallen auf einzelne Kategorien zu wenig Parlamentarier, um wirklich aussagekräftige Resultate zu erbringen. Trotz dieser methodischen Schwierigkeit weist Tabelle 17 aber klar auf einen Schwerpunkt hin. Am "unzufriedensten" erscheinen die Westschweizer- und die Tessiner-Gewerkschaftsvertreter.

Tabelle 17

Die Interessengruppen-Affinität nach Sprachregionen und Interessengruppierung (NR)

Sprachregion	Gewerkschaften IGRUAI-Mittel (N)	Landwirtschaftliche Organisationen	Arbeitgeber-organisationen
Deutsche Schweiz	2,97 (31)	3,10 (27)	3,16 (37)
Westschweiz	2,11 (9)	3,83 (6)	3,38 (8)
Tessin	1,67 (3)	–	4,00 (1)
Total	2,70 (43)	3,25 (33)	3,22 (46)

5.2.5. Interessengruppen-Affinität und Parteiaffinität

Die Beziehung zwischen den Parteien und den wichtigsten Wirtschaftsverbänden erscheint auf den ersten Blick einfach und problemlos. Die Verbände liefern finanzielle und organisatorische Wahlunterstützung im Austausch gegen gute Wahllistenplätze[42]. In diesem Lichte betrachtet, sind Partei- und Interessengruppen-Affinität keine konkurrenzierenden, sondern sich ergänzende Einstellungen. Wer sich der Partei nahe und den entsprechenden Weisungen verpflichtet fühlt, besitzt auch eine positive Einstellung zur Partei-Schwester im Lager der Interessengruppen. Eine gewisse Distanz zur eigenen Partei ist auf der anderen Seite nicht das Resultat einer starken Bindung an einen konkurrenzierenden Wirtschaftsverband. Sie ist vielmehr Ausdruck des Willens nach persönlicher Entscheidungsfreiheit, der sich ebenso in einer tiefen Interessengruppen-Affinität niederschlägt.

Nun impliziert dieses Verhältnis allerdings eine Zweierbeziehung zwischen Partei und Interessengruppe, die sogar im schweizerischen Parlament mit dessen starker Verbandsfärbung der Fraktionen selten ist. Von den vier grossen Parteien besitzt nur die SP mit dem grössten gewerkschaftlichen Dachverband (SBG) einen relativ unbestrittenen Partner im Lager der wichtigsten Wirtschaftsverbände. In den drei

42 Zur Beziehung zwischen Parteien und Interessengruppen vgl. E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 167 ff.

anderen Regierungsparteien und in den meisten der kleineren Gruppen sind Parlamentarier organisiert, deren formelle und informelle Bindung an Interessengruppen nicht in die gleiche Richtung bzw. zu einer einzigen Interessengruppierung laufen. Die Fraktionen der FdP, SVP und CVP sind mit mindestens je zwei der vier wichtigsten Wirtschaftsverbänden personell verkettet[43]. Die Einstellung der Fraktion kann also durchaus von Zeit zu Zeit mit derjenigen verwandter Interessengruppen in Konflikt geraten und beim einzelnen Parlamentarier zu Rollenkonflikten führen.

Damit ist zu erwarten, dass die Beziehung zwischen Partei- und Interessengruppen-Affinität fraktionsspezifische Züge trägt. Auf der Ratsebene lässt sich denn auch keine eindeutige Beziehung zwischen den Einstellungen zu den beiden wichtigsten Bezugsgruppen erkennen. Das Korrelationsmass zwischen den beiden Index-Variablen PAI und IGRUAI beträgt – 0,05 (Gamma). Ob sich die damit angedeutete Beziehungslosigkeit tatsächlich aus sich aufhebenden gegenläufigen Tendenzen in den einzelnen Fraktionen ergibt, zeigt Tabelle 18. Ein Gamma + sagt aus, dass die beiden Variablen positiv korrelieren. Der Parlamentarier mit einer hohen Parteiaffinität besitzt mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit auch eine hohe Interessengruppen-Affinität. Gamma – steht für eine negative Korrelation. Hier bezeichnen die beiden Variablen Einstellungsdimensionen, die sich "konkurrenzieren".

Tabelle 18

Die Beziehung zwischen der Partei- und der Interessengruppen-Affinität nach Fraktionen (NR)

Fraktion	Gamma
FdP	– 0,16
CVP	– 0,34
SP	+ 0,39
SVP	– 0,28
LdU	– 0,24
LEv	– 0,25
RNa	+ 0,08
PdA	– 1,00

In den Gamma Werten der einzelnen Fraktionen wird unsere Vermutung über den Charakter der Beziehung zwischen Partei- und Interessengruppen-Affinität klar bestätigt. Gamma erscheint als Ausdruck der Homogenität einer Fraktion gegenüber Interessengruppen. Nur die SP besitzt eine klare positive Korrelation zwischen den beiden Variablen. Sie ist die einzige grössere Fraktion mit einem eindeutigen,

43 Vgl. Anm. 36.

parteiintern kaum bestrittenen Partner im Lager der wichtigen Wirtschaftsverbände. Damit ist nicht ausgesagt, Meinungsverschiedenheiten seien zum vornherein auszuschliessen. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund ist weder ein Annex der Partei, noch ist umgekehrt die SP ein Vollzugsorgan gewerkschaftlicher Entscheide[44]. Da die verschiedenen syndikalistischen Strömungen sich aber nicht in dem einen Dachverband konkurrenzieren, sondern eigene Verbände mit klaren Bindungen zu anderen Parteien bilden, bleiben die politischen Differenzen auf ein Minimum beschränkt. Demgegenüber besitzen die Fraktionen der FdP, CVP und SVP Interessensegmente, die sich mit verschiedenen, sich in einzelnen Sachfragen konkurrenzierenden Interessengruppierungen decken. Die zu Beginn dieses Kapitels angesprochene idealtypische Beziehung zwischen Partei und Interessengruppe – Listenplatz als Entschädigung für materielle Wahlunterstützung – konkretisiert sich hier also nicht auf der Ebene der Partei, sondern beim einzelnen Kandidaten. Damit wird einmal die in vielen Verbandsstatuten verankerte Neutralität gegenüber Parteien nicht offiziell verletzt und zudem die Möglichkeit offen gelassen, Kandidaten aus verschiedenen Parteien zu unterstützen. Am deutlichsten zeigt sich diese Mehrdimensionalität bei der CVP. In ihrer Fraktion sind sowohl Mitglieder der wichtigsten Arbeitgeberorganisationen und landwirtschaftlicher Verbände wie auch Gewerkschaftsvertreter organisiert. Hier sind die Lösungspräferenzen der Partei nur in Ausnahmefällen mit denjenigen der verschiedenen, in der Fraktion vertretenen Interessengruppierungen in Einklang zu bringen. Die starke Bindung an die Interessengruppe geht auf Kosten der Parteiaffinität. Die CVP besitzt denn auch die neben der PdA deutlich negativste Korrelation zwischen den beiden Variablen[45].

Welche Interessenbindungen in den einzelnen Fraktionen am stärksten mit der Parteiaffinität konkurrieren, wird in Tabelle 19 ersichtlich. Darin haben wir für die Mitglieder der einzelnen Interessengruppierung die durchschnittliche Parteiaffinität (PAI-Mittel) berechnet.

Tabelle 19

Die Parteiaffinität der Interessengruppenmitglieder im NR und in den vier Regierungsparteien

Interessengruppierung	SP PAI-Mittel	CVP	SVP	FdP	Total NR
Gewerkschaften	2,82	1,83	–	2,29	2,74
Arbeitgeberorganisationen	2,33	2,17	3,08	1,73	2,41
Landwirtschaftliche Organisationen	2,50	3,00	2,93	2,00	2,60
Interessengruppen Total	2,69	2,23	3,03	1,93	2,57

44 J. Meynaud, Les Organisations professionnelles en Suisses, S. 35.

45 Der Korrelationskoeffizient für die PdA beruht auf nur drei Paarbeziehungen und ist deshalb nur wenig aussagekräftig.

Das Resultat der sozialdemokratischen Gewerkschaftsvertreter bestätigt unser Bild von der Beziehung zwischen der wichtigsten Arbeiterpartei und dem dominierenden Gewerkschaftsverband. Eine hohe Parteiaffinität ist mit der Mitgliedschaft in der verwandten Interessengruppe durchaus vereinbar. Demgegenüber sind die Interessen der Gewerkschaftsmitglieder in der CVP relativ schlecht integriert. Ihr PAI-Mittel bleibt deutlich unter demjenigen der übrigen Interessenvertreter. Ins Auge springt aber auch die hohe Parteiaffinität der Mitglieder landwirtschaftlicher Organisationen, die sich klar vom Fraktionsmittel abhebt. Das entsprechende PAI-Mittel liegt sogar über demjenigen ihrer Interessengruppenkollegen in der SVP Fraktion. Erstaunlicherweise besitzen die Bauernvertreter eine geringere Affinität zur SVP als ihre Fraktionskollegen aus dem Arbeitgeberlager. Wenn wir die Arbeitgeberorganisationen zusätzlich differenzieren, wird der Unterschied noch deutlicher. Mit 3,33 besitzen die Vertreter des Gewerbeverbandes eine um fast einen halben Indexpunkt höhere Parteiaffinität als die Mitglieder bäuerlicher Organisationen. Ihnen scheint die Identifikation mit der klassischen Bauernpartei also weit grössere Schwierigkeiten zu bereiten als den Gewerbevertretern. In der FdP schliesslich, lässt sich für keine der drei Interessengruppen eine überdurchschnittliche Affinität nachweisen. Für die freisinnigen Arbeitgebervertreter scheint die Partei vor allem die Funktion des Wahlhelfers übernehmen zu müssen (Parteiliste)[46]. Einmal im Parlament, werden deren Weisungen und Empfehlungen kaum mehr als bindend betrachtet. Der Parlamentarier entscheidet als Interessengruppenvertreter.

Der schweizerische Parlamentarier betrachtet Interessengruppen nicht als undurchsichtige "pressure groups". Ihre Funktion als Organe der Integration von Gruppenforderungen in den politischen Willensbildungsprozess ist grundsätzlich kaum bestritten. Im Gegensatz zur Parteiaffinität erscheint die Interessengruppen-Affinität darum auch weniger als gruppenspezifisches Phänomen. Die institutionelle Norm überlagert die Partei- und Ratszugehörigkeit. Dennoch sind auch bei der Interessengruppen-Affinität gewisse Merkmale zu erkennen, die für eine bestimmte Einstellung typisch sind. Eine höhere Affinität besitzen die Mitglieder der Regierungsparteien und die positionell an eine Interessengruppe gebundenen Parlamentarier. Kritischer eingestellt sind hingegen die Abgeordneten aus der Westschweiz und dem Tessin sowie die Parlamentarier mit hoher Parteiaffinität zu jenen Parteien, die sich nach mehreren Wirtschaftsverbänden ausrichten.

5.3. Repräsentationsausrichtung und Repräsentationsstil

Parlamentarier sind Volksvertreter. Bis hier, aber nicht viel weiter, geht der Konsens. Denn wer dieses "Volk" präzise ist, das es da zu vertreten gilt, und wie genau

46 Vgl. das Kapitel über die Kandidatenaufstellung in Gruner/Daetwyler/Zosso, a.a.O., S. 129 ff.

man seinen Wünschen nachzukommen hat, darüber ist man sich weder in der theoretischen Diskussion noch in den Köpfen der direkt Beteiligten einig. Sind die Bürger der gesamten Nation (das Allgemeinwohl), die Bewohner des Wahlkreises oder bestimmte Gruppen der Bevölkerung mit spezifischer Interessenlage (die eigentlichen Wähler) gemeint? Soll als ungebundener Sachverständiger oder als gebundener Delegierter entschieden werden?

Im Lichte der liberalen Repräsentationstheorie entdecken echte Volksvertreter den wahren Willen der Gemeinschaft (das Allgemeinwohl) in der freien Diskussion im Parlament. In der modernen Pluralismustheorie hingegen, erscheint das Parlament als Tummelplatz spezifischer Sonderinteressen. Im Mikrokosmos der pluralistischen Gesellschaft ringen die Parlamentarier als Delegierte der wichtigsten Interessengruppen um Macht und Einfluss im Staat. In beiden Modellen wird neben einer bestimmten Repräsentationsausrichtung (Allgemeinwohl/Sonderinteressen) auch ein bestimmter Repräsentationsstil idealisiert. Burkes "Trustee" ist ein Staatsmann, der das Allgemeinwohl über alle Sonderinteressen stellt. Er ist zugleich aber auch der unabhängige Sachverständige, der Instruktionen verweigert und allein nach bestem Wissen und Gewissen politisiert[47].

Was hier als Einheit erscheint, sind in Wirklichkeit zwei, zwar eng zusammenhängende, aber dennoch qualitativ verschiedene Dimensionen[48]. Die Repräsentationsausrichtung, d.h. die Frage, wen genau der Abgeordnete zu verteten habe, ist im Prinzip unabhängig von der Art und Weise dieser Vertretung (vom Repräsentationsstil). Der eine Parlamentarier versucht, seine Wählerschaft optimal als unabhängiger Sachverständiger zu vertreten, während der andere das gleiche Ziel über eine enge, direkte Bindung an die ihn Delegierenden erstrebt. Auf der anderen Seite erscheint dem Abgeordneten die absolute Bindung an seine Partei dann als die bestmögliche Repräsentation des Allgemeinwohls, wenn für ihn kein Zweifel besteht, dass seine Partei die tatsächlichen Interessen der Gesamtbevölkerung vertritt.

Im folgenden wollen wir die beiden Dimensionen getrennt analysieren und wie bei den beiden ersten Rollensegmenten neben der Berechnung der fraktions- und ratsspezifischen Gewichtungsfaktoren zusätzlich nach Erklärungen für die gefundenen Einstellungen suchen. Anschliessend werden Repräsentationsausrichtung und Repräsentationsstil einander gegenübergestellt.

5.3.1. Die Repräsentationsausrichtung: Wer wird repräsentiert?

Die Vorstellung vom Parlamentarier als einem unabhängigen Abgeordneten des Volkes, der sich nur am "Allgemeinwohl" orientiert, mag veraltet und idealisiert

47 'Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole ...'
E. Burke, The English Constitutional System, in H. Pitkin, Representation, S. 175.

48 Vgl. J.C. Wahlke et al., The Legislative System, S. 269 ff.

erscheinen. Sie verliert aber viel von ihrem antiquarischen Charakter, wenn man bedenkt, dass Art. 91 der Bundesverfassung genau dies noch heute vom eidgenössischen Parlamentarier verlangt. Weil sich institutionalisierte Normen in befragten Einstellungen niederschlagen, haben wir die entsprechende Frage nach der Repräsentationsausrichtung so formuliert, dass sie nicht rein an der Verfassungsnorm orientierte Antworten provoziert:

Frage 286: Als Parlamentarier sind Sie in gewissem Sinne Vertreter des ganzen Schweizer Volkes. Abgesehen davon, wen vertreten Sie Ihrer Meinung nach ganz speziell?

Die Antworten auf die offene Frage wurden in drei Hauptkategorien zusammengefasst: eine "geografisch" orientierte Repräsentation (Kanton, Region, Stadt), eine an den Interessen eines bestimmten Bevölkerungssegmentes orientierte Repräsentation (Konfession, Sprache, Schicht, Berufs- und Interessengruppe) sowie eine "politische" Repräsentation (Partei, politische Idee, soziale Klasse)[49]. Tabelle 20 zeigt die Repräsentationsausrichtung der Parlamentarier der verschiedenen Fraktionen im NR.

Tabelle 20

Repräsentationsausrichtung nach Fraktionen im NR

Fraktion	Repräsentationsausrichtung			
	geografischer Raum	Bevölkerungs-segment	Politische Idee	Andere/ keine
	(in % der Nennungen)			
FdP	35	25	19	21
CVP	28	40	14	19
SP	7	67	19	7
SVP	18	55	18	9
LdU	8	23	23	46
LEv	12	25	25	38
RNa	–	14	57	29
PdA	–	25	75	–
Total NR	20	40	23	18

49 Es wurden über 90 verschiedene Antwortkategorien kodiert. Die Zusammenfassung in drei Hauptkategorien stellt somit ein ausserordentlich grobes Filter für die differenzierte Repräsentationsausrichtung der eidgenössischen Parlamentarier dar. Eine darüberhinausgehende Feinauswertung hätte den Rahmen dieses Kapitels aber gesprengt. Die Kategorie 'Soziale Klasse' wurde nur dann als 'politische' Repräsentation gewertet, wenn der Befragte den Begriff 'Klasse' explizit nannte. Nennungen wie 'Arbeiterschaft' oder 'Arbeitgeber' wurden als segmentelle Repräsentation bewertet.

Die Fraktionen mit der stärksten "geografischen" Ausrichtung sind die FdP und die CVP. Mehr als ein Drittel der freisinnigen Parlamentarier sehen sich als Vertreter ihres Kantones, ihrer Region oder ihres Wohnortes. Wie in der niedrigen Parteidisziplin widerspiegelt sich auch in diesem Resultat die traditionelle Staatspartei, die den Anspruch erhebt, sich nicht an partikularen Interessen, sondern am Gesamtinteresse eines bestimmten Raumes zu orientieren. Eine andere oder zumindest zusätzliche Ursache liegt wahrscheinlich dem Resultat der CVP zugrunde. Rund ein Drittel ihrer Fraktionsmitglieder, die sich auf einen geografischen Raum beziehen, stammen aus Kantonen, die sie als Alleinvertreter repräsentieren. Alle sind sie zudem aus Wahlkreisen, in denen ihre Partei die stärkste Stellung besitzt, bzw. die katholische Bevölkerung eine klare Mehrheit bildet.

Eine Mehrheit der Fraktion der SP und der Fraktion der SVP sieht sich als Vertreter bestimmter Gruppen der Bevölkerung. Rund die Hälfte der Sozialdemokraten vertritt die Interessen der Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmerorganisationen, ein etwas kleinerer Anteil der SVP-Abgeordneten diejenigen der Bauern. Bauernvertreter machen auch den Hauptteil der hier antwortenden CVP-Parlamentarier aus, wie überhaupt die landwirtschaftlichen Interessen, gemessen an der Bevölkerungsstärke, äusserst gut vertreten sind.

Die am stärksten politisch gefärbte Orientierung weisen die Mitglieder jener beiden Fraktionen auf, die sich an den beiden Polen des politischen Spektrums des Parlamentes ansiedeln lassen. Die kommunistischen Abgeordneten sehen sich als Delegierte der Arbeiterklasse. Die Mitglieder der Frei-republikanischen und nationalen Fraktion versuchen ihrer Partei und damit mittelständischen Idealen zum Durchbruch zu verhelfen. Damit mögen sie indirekt auf etwas anspielen, was zwei ihrer Kollegen in ihren Antworten deutlich machten. Als Mitglieder der Frei-republikanischen Gruppe und der nationalen Aktion vertreten sie keine spezifischen Interessen, sondern das ganze Schweizervolk[50]. Neben dem Heer von Interessengruppenvertretern aus anderen Parteien erscheinen sie als die wahren Volksvertreter!

Überhaupt nicht zu typologisieren ist der Landesring. Die Hälfte seiner Delegierten lässt sich in keine der drei von uns ausgeschiedenen Einstellungskategorien klassieren. Zwei Parlamentarier vertreten "sich selber", ein Abgeordneter "niemand" und ein weiterer "jedermann". Von den wenigen Delegierten mit einer segmentellen oder politischen Ausrichtung werden so unterschiedliche Ziele oder Zielgruppen wie der "Progressismus", der "Liberalismus" oder die "Arbeiterschaft" vertreten. Die politische Heterogenität der Fraktion manifestiert sich hier also weit deutlicher als in den beiden ersten Rollensegmenten (Partei und Interessengruppe).

40% der Nationalräte repräsentieren bestimmte Interessensegmente der Bevölkerung, je 20% einen geografischen Raum bzw. eine politische Idee. Im Ständerat

50 Im gesamten haben nur sechs der Befragten sich trotz der präzisierenden Fragestellung als Vertreter des ganzen Schweizervolkes bezeichnet.

sind die Gewichte verschoben. In Tabelle 21 haben wir die Repräsentationsausrichtung der Mitglieder der beiden Räte einander gegenübergestellt.

Tabelle 21

Die Repräsentationsausrichtung in den beiden Räten

Rat	Repräsentationsausrichtung			
	Geografischer Raum	Bevölkerungssegment	Politische Idee	Andere/ Keine
	(in % der Nennungen)			
NR	20	40	23	18
StR	54	14	12	21
Bundesversammlung	26	35	21	18

Der Ständerat ist nicht eine "Kammer der Gliedstaaten" im eigentlichen Sinne, wie ihn etwa der deutsche Bundesrat für die Länder der Bundesrepublik darstellt. Im Gegensatz zu diesem ist er zwar der grossen Volkskammer gleichgestellt. Seine Mitglieder sind aber weder in obligatorischer Personalunion mit einem gliedstaatlichen Exekutivamt verknüpft noch sind sie in irgend einer Art an Instruktionen der Kantone gebunden. Es wird denn auch immer wieder kritisiert, dass der Ständerat seine ihm zugedachte Ausgleichsfunktion zwischen den Kantonen unterschiedlicher Grösse und Wirtschaftsstärke nicht erfülle und eine Art "zweite Volkskammer mit anderer parteipolitischer Zusammensetzung" darstelle[51]. Im Rollenverständnis der Ständeräte zeigt sich ein anderes Bild. Ihre Repräsentationsausrichtung unterscheidet sich deutlich von derjenigen ihrer Kollegen in der Grossen Kammer. Über die Hälfte sieht sich als Kantonsvertreter. Die Bindung an ein bestimmtes Segment der Bevölkerung oder an eine politische Idee ist weit schwächer als im Nationalrat. Damit wird der Ständerat zwar noch nicht zum "défenseur patenté des cantons et de l'esprit fédéral"[52]. Der kantonalen Autonomie und den spezifischen Interessen der einzelnen Gliedstaaten wird aber ohne Zweifel ein grösseres Gewicht beigemessen als im Nationalrat.

In den einzelnen Fraktionen erhöht sich der Anteil an Mitgliedern mit einer geografischen Ausrichtung ungefähr proportional zum Ratstotal (FdP: 57%, CVP:

51 Vgl. A. Riklin, Die Stellung des Parlamentes im schweizerischen politischen System, S. 102.

52 In seinem Bericht an die Expertenkommission für eine Totalrevision der Bundesverfassung relativiert J.-D. Delley das traditionelle Bild des Ständerates wie folgt: ... Le Conseil des Etats présente une double image: celle d'un libéralisme très convaincu qui ne tolère l'intervention de l'Etat que dans des limites strictes d'une part; d'autre part l'image d'une Suisse rurale, besogneuse et économe ... Ce clivage nous paraît plus valable, comme explication que celui plus traditionnel, qui tend à faire du Conseil des Etats le défenseur patenté des cantons et de l'esprit fédéral ...'.
J.-D. Delley, Positions législatives du Conseil des Etats, S. 16.

59%, SVP: 40%, SP: 25%). Sozialdemokratische Kantonsvertreter sind allerdings auch im Ständerat "Mangelware". Offensichtlich zwingt sie ihre klare Minderheitenstellung im Rat dazu, schichtspezifische und parteipolitische Interessen über kantonale zu stellen, um der bürgerlichen Mehrheit mehr politisch orientierte Alternativen entgegenzustellen.

Wesentlich geringere Unterschiede als im Falle der Fraktionen und der beiden Räte zeigen sich bei den Sprachregionen. Die Parlamentarier aus der Westschweiz und der deutschen Schweiz besitzen eine nahezu identische Repräsentationsausrichtung. Nur bei den Abgeordneten aus dem Tessin schlägt sich ihre Minderheitenstellung im Resultat nieder. In Tabelle 22 haben wir zusätzlich zu den bisherigen Kategorien aus der Kategorie "Bevölkerungssegment" die auf eine bestimmte Sprachgruppe Bezug nehmende Orientierung ausgeschieden.

Tabelle 22

Die Repräsentationsausrichtung nach Sprachregionen (NR)

Sprachgruppe	Repräsentationsausrichtung				
	Geografischer Raum	Sprach-gruppe	Bevölkerungs-segment	Politische Idee	Andere/ Keine
Deutsche Schweiz	20	0	42	22	16
Westschweiz	19	2	31	19	29
Tessin	37	13	13	37	0
Total NR	20	1	39	23	18

4 der 8 Tessiner Parlamentarier sehen sich als Vertreter ihrer Region (Kanton bzw. Sprachgruppe). Der gegenüber den Abgeordneten aus der Westschweiz und der deutschen Schweiz deutlich höhere Anteil geht auf Kosten der segmentellen Ausrichtung. Dass spezifische Interessen bei den Tessiner Volksvertretern auf weniger Verständnis stossen als in der übrigen Schweiz, hat sich schon in ihrer äusserst tiefen Interessengruppen-Affinität abgezeichnet.

Wie die relativ geringe Bedeutung der Kategorie "politische Idee" für die Deutschschweizer zeigt, korrelieren die Variablen "Repräsentationsausrichtung" und "Interessengruppen- bzw. Parteiaffinität" allerdings nicht allzu hoch. Trotz der eindeutig höchsten Parteiaffinität (Kap. 5.1.2.) orientieren sich die Parlamentarier aus der deutschen Schweiz nicht überdurchschnittlich stark an einer politischen Idee bzw. an der eigenen Partei. In Tabelle 23 haben wir die Partei- und Interessengruppen-Affinität (PAI- und IGRUAI-Mittel) der Parlamentarier mit unterschiedlicher Repräsentationsausrichtung berechnet.

Tabelle 23

Die Partei- und Interessengruppen-Affinität der Parlamentarier mit unterschiedlicher Repräsentationsausrichtung (NR)

Repräsentations-ausrichtung	Parteiaffinität PAI-Mittel	Interessengruppen-Affinität IGRUAI-Mittel
Geografischer Raum	2,32	2,88
Bevölkerungssegment	2,62	3,06
Politische Idee	2,80	2,82
Andere/Keine	2,16	2,72

Die höchste Parteiaffinität besitzen erwartungsgemäss diejenigen Parlamentarier, die eine politische Idee repräsentieren. Die Vertretung eines bestimmten Segmentes der Bevölkerung führt auf der anderen Seite zu einer überdurchschnittlichen Interessengruppen-Affinität. Die Differenzen zu den übrigen Repräsentationskategorien sind aber eher gering. Sie bestätigen die zu Beginn des Kapitels gemachte Feststellung, dass ein bestimmtes Repräsentationsziel nicht zugleich den Repräsentationsstil determiniert. Eine politische Idee ist dann nicht optimal über eine hohe Parteiaffinität repräsentiert, wenn sich in der subjektiven Beurteilung des Parlamentariers die offizielle Politik seiner Partei nicht (oder nicht mehr) mit den angestrebten politischen Idealen deckt.

In diesem Lichte bringt Tabelle 24 interessante Zusatzinformationen. Darin haben wir für die vier Bundesratsparteien die Differenz zwischen dem Parteiaffinitätsmittel der ganzen Fraktion und der Fraktionsmitglieder mit "politischer" Repräsentationsausrichtung berechnet. Je positiver der in der letzten Kolonne der Tabelle aufgeführte Wert, desto besser fühlen sich die entsprechenden Vertreter politischer Ideen in der Lage, diese mit ihrer eigenen Partei bzw. über eine hohe Parteiaffinität durchzusetzen.

Tabelle 24

Parteiaffinität und "politische" Repräsentationsausrichtung in den vier Bundesratsparteien (NR)

Fraktion	Fraktion PAI-Mittel	Repräsentationsausrichtung "Politische Idee"	Differenz
FdP	2,02	2,33	+ 31
CVP	2,07	2,40	+ 33
SP	2,74	2,63	− 11
SVP	3,18	3,60	+ 42

In drei der vier Fraktionen scheint sich die zu vertretende politische Idee relativ gut mit einer für die Fraktion überdurchschnittlichen Parteiaffinität zu vertragen. In der SP konfliktieren die beiden Dimensionen. Wenn wir die Antworten der SP-Vertreter mit politischer Repräsentationsausrichtung etwas genauer unter die Lupe nehmen, so lässt sich eindeutig feststellen, dass diese eher dem linken Flügel der Partei zuzuzählen sind. Eine geringe Parteiaffinität besitzen alle jene SP-Parlamentarier, die sich als Vertreter der "extremen Linken" oder der "Arbeiterklasse" sehen. Bei ihren Fraktionskollegen mit einer überdurchschnittlichen Parteiaffinität dominieren die Begriffe "Arbeiter" und "Arbeiterschaft".

Wichtige Merkmale für eine bestimmte Repräsentationsausrichtung sind somit die Fraktionszugehörigkeit und die Mitgliedschaft in einem der beiden Räte. Einen gewissen Einfluss besitzt zudem die Sprachregion. Von zwei anderen Faktoren, der Aufenthaltsdauer im Rat und dem Parteistatus scheint hingegen keinerlei Wirkung auszugehen[53]. Ohne Zweifel ist die Repräsentationsausrichtung aber eines jener Rollensegmente, das sich nur unter Beizug einer Vielfalt von Merkmalen aus der Biographie des einzelnen Parlamentariers adäquat erklären lässt. Aus bekannten Gründen müssen wir aber auch hier auf eine detaillierte Analyse der Ursachen der gemessenen Einstellung verzichten.

5.3.2. Der Repräsentationsstil: Wie soll repräsentiert werden?

Den Repräsentationsstil versuchten wir mit einer einzigen, direkten Frage zu erfassen:

Frage 373: Glauben Sie, dass Sie den Wünschen und Ansichten derer, die Sie vertreten, sehr genau nachkommen müssen oder glauben Sie, dass Sie freie Hand haben, in deren Interesse zu handeln?

Der Befragte hatte sich für eine der beiden Antwortkategorien zu entscheiden (genau nachkommen/freie Hand). Er konnte seine Antwort aber noch zusätzlich differenzieren. Die Auswertung der geschlossenen Frage und der relativierenden Bemerkungen ergab fünf Repräsentationsstil-Typen. Im Repräsentationsstilindex (REPRESTI) steht 1 für eine genaue Befolgung der Wünsche und Ansichten der Vertretenen und 5 für eine vollkommen freie Hand des Parlamentariers[54]. Tabelle 25 zeigt die Verteilung der Parlamentarier auf die fünf Indexkategorien in der Bundesversammlung sowie in den beiden Räten.

53 Die entsprechenden Korrelationsmasse sind:
Repräsentationsausrichtung/Aufenthaltsdauer: Kontingenzkoeffizient = 0,33.
Repräsentationsausrichtung/Parteistatus: Kontingenzkoeffizient = 0,31.
Die Variable 'Aufenthaltsdauer' ist in Kap. 5.1.3., die Variable 'Parteistatus' in Kap. 5.1.4. beschrieben.

54 Die entsprechenden Index-Werte stehen für die folgenden Antworten:

Tabelle 25

Die Verteilung der Parlamentarier auf die fünf Indexkategorien des Repräsentationsstils

Rat	Repräsentationsstil-Index				
	1	2	3	4	5
	(in %)				
Bundesversammlung	5	5	5	10	76
Nationalrat	–	5	7	12	77
Ständerat	6	4	5	9	75

Über drei Viertel der Abgeordneten fühlen sich den Repräsentierten gegenüber völlig ungebunden. Der Prozentsatz ist erstaunlich hoch. In einer vergleichbaren Analyse von vier amerikanischen Bundesstaaten wurden nur knapp über 60% der Parlamentarier als unabhängige Sachexperten (als "Trustee" im Sinne von Burke) bezeichnet und dies, obwohl die "Aufnahmebedingungen" für die entsprechende Kategorie "höchster Autonomität" wesentlich weniger streng erscheinen als in unserem Falle[55]. Vielleicht noch deutlicher ist aber der Vergleich mit einem Entwicklungsland, wo der ausgeprägte Elitecharakter nationaler Parlamente eine eher schwache Bindung zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten erwarten lässt. In einer Studie des Kongresses von Micronesia bezeichnet Meller auf Grund einer ähnlichen Frage nur 69% der Parlamentarier als "Trustees"[56].

Die Differenz zwischen den beiden Räten ist gering. In Tabelle 26 sind die entsprechenden Index-Mittel zusammen mit denjenigen sämtlicher Fraktionen im NR aufgeführt. Die Tabelle zeigt, dass die normative Wirkung von Art. 91 der Bundesverfassung zumindest gruppenspezifische Unterschiede nicht völlig zu überdecken vermag. Zwischen dem Landesring, der Fraktion mit den "autonomsten" Mitgliedern, und der PdA, der Fraktion, in der sich Parlamentarier am stärksten an die Wünsche und Forderungen ihrer Repräsentierten gebunden fühlen, liegen über 2 Indexpunkte.

Parteien, die sich mehr oder weniger ausgeprägt zum "klassischen" Liberalismus bekennen, bzw. einer politischen Idee verbunden fühlen, die stark individualistische Züge trägt, belegen vordere Plätze in unserer Repräsentationsstil-Rangliste (FdP, SVP, LEv). In ihnen wird die Autonomie des einzelnen Repräsentanten betont.

1 = 'Muss den Wünschen und Ansichten derer, die ich vertrete, sehr genau nachkommen' (Antwortkategorie der geschlossenen Frage, ohne Kommentar)
2 = Wie (1), aber mit relativierendem Kommentar wie z.B.: 'Zu einem gewissen Grade', 'in den meisten Fällen' etc.
3 = Kommentare wie 'Wirklichkeit liegt dazwischen', 'Weder das eine noch das andere' etc.
4 = Wie (5), aber mit relativierendem Kommentar wie z.B.: 'Mehr oder weniger', 'Nahezu' etc.
5 = 'Habe freie Hand, in deren Interesse zu handeln'.

55 J.C. Wahlke et al., The Legislative System, S. 281.
56 N. Meller, Representational Role Types: A Research Note, S. 474–477.

Tabelle 26

Der Repräsentationsstil in den Fraktionen und den beiden Räten

Fraktion	REPRESTI-Mittel	N
LdU	4,85	13
FdP	4,69	49
SVP	4,68	22
LEv	4,63	8
CVP	4,35	43
SP	4,15	42
RNa	3,86	7
PdA	2,50	4
NR Total	4,46	192
StR Total	4,61	43

Er handelt ungebunden, nach bestem Wissen und Gewissen, als Vertreter einer Allgemeinheit, die sich im übrigen gar nicht zu artikulieren vermag[57]. Demgegenüber sehen sich die Vertreter der Linken (SP, PdA) und der konservativen, antikapitalistischen äusseren Rechten als Delegierte all jener Interessen, die der liberale Staat nicht aufnimmt oder zu wenig schützt. Weil es sich bei den hier Vertretenen vor allem um Bevölkerungsschichten handelt, die sich in der institutionalisierten Willensbildung nicht oder nur schlecht zu artikulieren vermögen, erfolgt die Vertretung auch dann in ihrem Namen, wenn die Delegierten in Wirklichkeit stellvertretend für sie entscheiden. Typisch dafür ist das Resultat der PdA, einer Partei, die sich als eigentlicher Vertreter der Arbeiterklasse versteht (siehe Kap. 5.3.1.).

Nicht in dieses Erklärungsmodell passt allerdings das Resultat des Landesrings. Nach dem obigen Beurteilungskriterium darf er zusammen mit der CVP als Partei der Mitte bezeichnet werden. Während sich die CVP aber auch tatsächlich in der Mitte unserer Rangliste klassiert, belegt der Landesring den Spitzenplatz. Seine Fraktionsmitglieder besitzen den am wenigsten gebundenen Repräsentationsstil aller Fraktionen. Ganz offensichtlich wird hier der ideologische Aspekt von einer zweiten Dimension überlagert. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten steigt zusätzlich mit der politischen Heterogenität der Partei. In politisch heterogenen Parteien lässt sich der Kreis der zu Vertretenden nur unscharf definieren (s.a. 5.3.1.). Wer aber seine Klientel nicht genau kennt, kann sie auch nicht im gebundenen Mandat repräsentieren. Die grosse Zahl an Wechselwählern sowie die recht vage,

57 Der Parlamentarier erscheint hier im Lichte der modernen Elitetheorie, wo 'Demokratie bedeutet, dass Personen ihres Vertrauens (d.h. die das Vertrauen der Delegierenden besitzen) die Chance haben, die politische Machtstellung im Staate einzunehmen und ihre Politik durchzusetzen' cit. aus W. Hennis 'Politik als praktische Wissenschaft', S. 60.

an der Idee des sozialen Kapitals orientierte Programmatik ist dieser Kenntnis kaum förderlich[58].

Für das Resultat des Landesrings gibt es allerdings noch eine zusätzliche Erklärung: das Fehlen von Fraktionsmitgliedern aus der Westschweiz. Zwischen den einzelnen Sprachregionen zeigen sich nämlich erstaunlich grosse Unterschiede im Repräsentationsstil, die sich nicht nur in den einzelnen Rats-Mitteln, sondern auch in den entsprechenden Werten der Fraktionen niederschlagen.

Tabelle 27

Der Repräsentationsstil nach Sprachregionen (NR)

Sprachregion	NR Total REPRESTI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP
Deutsche Schweiz	4,70	4,78	4,53	4,63	4,86
Westschweiz	3,66	4,42	4,40	2,38	1,00
Tessin	3,62	4,75	3,00	2,33	–

Die Minderheitsstellung der Westschweizer und Tessiner Parlamentarier führt zu einer schwächeren Partei- und Interessengruppen-Affinität (siehe Kap. 5.1.2. und 5.2.4.). Sie wird kompensiert durch eine stärkere Bindung an die Wünsche und Forderungen der Vertretenen. Noch wichtiger ist aber wahrscheinlich der Einfluss der politischen Kultur. Die Vorstellung vom Parlament als "Delegationssystem von Machtbefugnissen des Volkes", einer Institution also, wo die Delegierten den Delegierenden gegenüber eine ständige Rechenschaftspflicht besitzen, ist ein typisches Produkt der französischen Aufklärung (Rousseau). Die dem "klassischen" Demokratieverständnis konträre Auffassung von der "Demokratie als Methode der Führerbestellung", wo Eliten für das unmündige Volk entscheiden, hat hingegen weit stärker den angelsächsischen und vor allem den deutschsprachigen Raum geprägt (Schumpeter). Dazu kommt die Bedeutung der Kantonsgrösse. Alle kleineren Kantone (weniger als drei Abgeordnete) befinden sich in der deutschen Schweiz. Ihre Vertreter besitzen ein signifikant höheres REPRESTI-Mittel als die übrigen Ratsmitglieder. Von den 14 Vertretern aus diesen 9 Kantonen[59] erklärte ein einziger, dass er sich teilweise an die Direktiven der von ihm Repräsentierten gebunden fühle (Index-Mittel: 4,93!). Die übrigen 13 Parlamentarier sehen sich als völlig autonome Sachverwalter "ihres" Kantons.

Von einer Vielzahl weiterer möglicher Erklärungsvariablen für einen bestimmten Repräsentationsstil haben wir auch hier wieder die Aufenthaltsdauer im Rat sowie

58 Vgl. E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 159 ff. sowie 'Landesring: Grundsätze und Richtlinien 1974'.

59 Die 9 Kantone sind: UR, SZ, NW, OW, GL, ZG, SH, AR, AI.

neu den allgemeinen Status des Parlamentariers ausgewertet. Tabelle 28 zeigt den Einfluss der Aufenthaltsdauer.

Tabelle 28

Repräsentationsstil und Dauer des Aufenthaltes im Rat (NR)

Dauer des Aufenthaltes	NR Total REPRESTI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP
1– 4 Jahre	4,17	4,59	3,83	3,64	4,57
5–12 Jahre	4,68	4,85	4,72	4,34	4,60
mehr als 12 Jahre	4,51	4,57	4,71	4,50	5,00

Der Parlamentsneuling besitzt eine deutlich stärkere Bindung an "seine" Repräsentierten als der Parlamentarier mit längerer Aufenthaltsdauer. Schon nach wenigen Jahren hat er aber den institutionell geprägten Repräsentationsstil internalisiert. Er fühlt sich frei, so zu handeln, wie er es für richtig hält. Das Indexmittel der "älteren" CVP- und SP-Parlamentarier liegt nahezu einen Indexpunkt über demjenigen ihrer neu eingetretenen Fraktionskollegen!

Wie von der Aufenthaltsdauer ist auch vom Status des Parlamentariers eine gewisse Wirkung auf den Repräsentationsstil zu erwarten. Leaderpositionen tragen die Gefahr der Entfremdung zur Basis in sich. Die grössere Distanz zu den Repräsentierten führt zu einem autonomeren Entscheidverhalten. Ob dem so ist, zeigt Tabelle 29. Weil es sich beim Repräsentationsstil nicht um ein partei- bzw. fraktionsspezifisches Phänomen handelt, haben wir den in Kap. 5.1.4. (Parteiaffinität und Parteistatus) verwendeten Parteistatus erweitert. Auf Grund politisch relevanter Positionen in Partei, Fraktion und Interessengruppe sowie in wichtigen Kommissionen und im Rat wurde eine Gruppe von Parlamentariern ausgeschieden[60], die wir als parlamentarische Leader oder "Frontbenchers" des eidgenössischen Parlamentes bezeichnen dürfen[61].

Die Differenzen zwischen den beiden Status-Gruppen sind derart, dass man sie als blosse Folge der positiven Korrelation zwischen den beiden unabhängigen Variablen Status und Aufenthaltsdauer interpretieren könnte[62]. Bei der einen der vier geprüften Fraktionen geht die erhöhte Autonomie der Leader allerdings klar darüber hinaus. Die "Frontbencher" der Sozialdemokratischen Fraktion besitzen ein Index-Mittel von 5,00. Der Wert liegt um 0,85 Indexpunkte über dem Fraktions-

60 Die Liste der so ermittelten Parlamentarier wurde dem Generalsekretär der schweizerischen Bundesversammlung, Herrn A. Pfister, vorgelegt, der diese kritisch prüfte und ergänzte.
61 Zum Begriff des 'Frontbenchers' (bzw. des 'Backbenchers') vgl. z.B. R.J. Jackson, Rebels and Whips: An Analysis of Dissensions, Discipline and Cohesion in British Political Parties.
62 Kontingenzkoeffizient: 0,58.

Tabelle 29
Der Repräsentationsstil parlamentarischer Leader (NR)

Status	Total NR REPRESTI-Mittel	(N)	FdP	CVP	SP	SVP
Leader ("Frontbencher")	4,65	(23)	4,71	4,33	5,00	5,00
Nicht-Leader ("Backbencher")	4,41	(168)	4,69	4,35	4,08	4,61

mittel (siehe Tab. 23). Zumindest was den Repräsentationsstil der Mitglieder betrifft, zeigt sich in dieser Fraktion also eine recht ausgeprägte Oligarchisierung.

Die grosse Mehrheit der eidgenössischen Parlamentarier fühlt sich kaum an die Wünsche und Weisungen der sie Delegierenden gebunden. Einen besonders autonomen Repräsentationsstil besitzen die Mitglieder der klassisch-liberalen Parteien und der politisch heterogenen Fraktionen, die Abgeordneten aus der deutschen Schweiz, die Parlamentarier mit längerer Aufenthaltsdauer sowie, wenn auch in geringerem Masse und nur in einzelnen Fraktionen ausgeprägt, die kleine Gruppe der parlamentarischen Leader. Ohne Einfluss auf einen bestimmten Repräsentationsstil ist hingegen die Partei- und Interessengruppen-Affinität des Parlamentariers[63]. Der Abgeordnete definiert seinen Repräsentationsstil in bezug auf ein bestimmtes Repräsentationsziel, bzw. auf eine bestimmte Referenzgruppe. Eine geringe Autonomie führt dann zu einer hohen Parteiaffinität, wenn sich der Parlamentarier hauptsächlich an seiner Partei bzw. an den durch diese vertretenen Parteiwählern orientiert[64]. Fühlt er sich hingegen den Ansichten und Forderungen einer ganzen Region oder einer spezifischen Interessengruppe verpflichtet, korreliert die hohe Parteiaffinität mit dem gebundenen Repräsentationsstil negativ. Die Beziehung zwischen dem Repräsentationsstil und der Einstellung zu den beiden wichtigsten Bezugsgruppen (Partei und Interessengruppe) lässt sich somit nur über die Zwischenvariable "Repräsentationsausrichtung" erklären. Wie weit eine bestimmte Ausrichtung den Repräsentationsstil bedingt, wird im nächsten Kapitel geklärt.

63 Gamma zwischen den Variablen 'REPRESTI' und 'PAI': 0,18
Gamma zwischen den Variablen 'REPRESTI' und 'IGRUAI': 0,06
64 Wobei dieser Zusammenhang noch fraktionsspezifisch zu relativieren wäre (vgl. Kap. 5.3.1.).

5.3.3. Der Zusammenhang zwischen Repräsentationsausrichtung und Repräsentationsstil: Wer soll wie repräsentiert werden?

Zur Überprüfung der Beziehung zwischen dem Repräsentationsstil und der Repräsentationsausrichtung eines Parlamentariers haben wir die in Kap. 5.3.1. ausgeschiedenen Ausrichtungs-Kategorien noch zusätzlich differenziert. Tabelle 30 zeigt die Repräsentationsstilindex-Mittel der einzelnen Gruppen mit verschiedener Repräsentationsausrichtung. Die Gruppen sind nach dem Kriterium des steigenden REPRESTI-Mittels klassiert (die Repräsentationsausrichtung mit der geringsten Autonomie rangiert an erster Stelle in der Tabelle).

Tabelle 30

Der Repräsentationsstil der Parlamentarier mit unterschiedlicher Repräsentationsausrichtung (NR)

Der Parlamentarier vertritt hauptsächlich: (Repräsentationsausrichtung)	Repräsentationsstil REPRESTI-Mittel	N
(1) Konfession	3,80	5
(2) Sprachgruppe	4,00	2
(3) Partei/Ideologie/politische Idee (CVP, Links, Liberalismus etc.)	4,20	20
(4) Soziale Klasse (Arbeiterklasse, Bürgertum etc.)	4,23	22
(5) Berufsgruppe/soziale Schicht (Bauern, Arbeitnehmer etc.)	4,48	59
(6) Interessengruppe (Gewerkschaft, Bauernverband etc.)	4,60	10
(7) Geografischer Raum (Kanton, Region, Stadt)	4,76	38

Die geringste Autonomie besitzen jene Parlamentarier, die sich als Vertreter einer bestimmten "Weltanschauung" betrachten. Dabei scheint die rein "politische" Ausrichtung (3) noch mehr Bewegungsfreiheit zu bieten als die "konfessionelle" (1). Das Ergebnis erhält dann seinen besonderen Sinn, wenn man die "konfessionelle" Ausrichtung als engere bzw. dogmatischere Variante der "politischen" interpretiert. Die fünf Parlamentarier in der entsprechenden Ausrichtungs-Kategorie sind alle in den beiden konfessionellen Parteien (CVP und EVP) organisiert! Was den tiefen REPRESTI-Wert der Kategorie "Sprachgruppe" betrifft, so ist zu beachten, dass es sich dabei um das Indexmittel von nur zwei Nennungen handelt. Wahrscheinlich ist aber auch dieses Resultat kein Zufall. Die Ausrichtung auf eine bestimmte Sprachgruppe erhält ohne Zweifel einen gewissen "Weltanschauungs"-

Charakter, wenn es sich dabei um eindeutige ethische Minderheiten handelt. Genau dies aber ist bei beiden Parlamentariern der Fall, wenn auch auf verschiedenen Ebenen. Der eine Abgeordnete vertritt mit der "italienisch sprechenden Bevölkerung" eine gesamtschweizerische Minderheit, der andere sieht sich als Delegierter der französisch sprechenden Minderheit in einem vorwiegend deutschsprachigen Kanton (Berner-Jura).

Je mehr sich die Repräsentationsausrichtung von einer weltanschaulichen Idee entfernt, desto weniger fühlt sich der Abgeordnete den Weisungen und Wünschen seiner Delegierenden verpflichtet. Die hohe Autonomie der Repräsentanten eines spezifischen "geografischen Raumes" (7) sowie der "Interessengruppenvertreter" (6) lässt sich allerdings noch zusätzlich begründen. Die Vertreter von Interessengruppen haben spezifische Interessen in politisch-realistische, d.h. kompromissbezogene Forderungen umzusetzen. Die Aufgabe erfordert Flexibilität und taktisches Geschick. Beides ist nur mit einer relativ hohen Autonomie im Entscheidverhalten zu erbringen. Für die Vertreter eines bestimmten geografischen Raumes schliesslich, gilt das gleiche, was wir schon für die Parlamentarier aus Fraktionen mit einer nicht klar definierten Klientel geltend machten (siehe Kap. 5.3.2.). Es fehlt der Partner, der seine Wünsche und Interessen präzise formuliert.

5.4. Der Entscheidstil: Konflikt versus Kompromiss

Das politische System der Schweiz wird oft als "Konkordanzdemokratie" charakterisiert[65]. Ihr kennzeichnendes Merkmal ist ein spezifischer Entscheidstil: Die Willensbildung basiert auf dem Prinzip des Kompromisses zwischen allen Beteiligten. Sie erfolgt nach einem Konfliktregelungsmuster, das "in einem ungewöhnlich starken Ausmass auf Kooperation ... hin angelegt" ist[66].

Die Herausbildung dieser recht eigentümlichen Art der "kooperativen Kompromissfindung" lässt sich sowohl auf historische als auch auf institutionelle bzw. referendumspolitische Bindungen zurückführen. Kaum ein anderes Staatswesen vereinigt auf einem derart kleinen Raum eine solche Vielzahl sprachlicher, konfessioneller und ethnischer Gruppierungen. Die Schweiz konnte nur deshalb zu einer staatspolitischen Einheit werden, weil man den Wünschen und Forderungen der vielen Minderheiten von Anfang an gebührend Rechnung trug. Mit dem Referendum wurde aber zudem ein Instrument geschaffen, das den Kompromiss geradezu provoziert[67]. Die Angst vor dem Referendum bestimmt die Gesetzgebung in der Schweiz. Nur ein Gesetzesentwurf, der die Forderungen der wichtigsten referendumsfähigen Gruppen antizipiert, hat eine Chance, zum Gesetz zu werden.

65 G. Lehmbruch, Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz, S. 449 ff.
66 Ebd. S. 449.
67 Vgl. L. Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie sowie H. Niemetz, Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie, S. 1 ff.

Zwar kann Lehmbruchs These von der fast ausnahmslos konfliktfreien Kompromissfindung in der schweizerischen Konkordanzdemokratie in dieser absoluten Form nicht aufrechterhalten werden[68]. In verschiedenen Analysen wurde aufgezeigt, dass auch in der Schweiz Entscheidungsprozesse in vielen Fällen eine Konfliktintensität erreichen, die kaum mehr ins idealisierte Bild vom "gütlichen Einvernehmen" (amicabilis compositio) passt[69]. Dennoch sollte sich die institutionalisierte Kompromissfreudigkeit des schweizerischen politischen Systems in einem eher kompromissbezogenen Entscheidstil der Parlamentarier niederschlagen.

Den Entscheidstil der Abgeordneten versuchten wir mit zwei zu bewertenden Aussagen sowie einer geschlossenen Frage zu erfassen:

Aussage 114: Bei politischen Kontroversen sollte man im allgemeinen die extremen Auffassungen vermeiden; der beste Weg liegt sowieso irgendwo in der Mitte

Aussage 130: Die Politik wird die "Kunst des Möglichen" genannt, und die politischen Leaders sollten sich nicht um hochfliegende Pläne und ferne Ideale kümmern

Frage 239: Wie schwer ist es im allgemeinen für Parlamentsmitglieder verschiedener politischer Tendenzen, eine Lösung auszuarbeiten, der alle zustimmen können? Ist es Ihrer Ansicht nach besser ... zusammenzuarbeiten, um die Differenzen auszuebnen ... oder zu seinen Prinzipien zu stehen?

Auch hier haben wir die Antworten der Parlamentarier in einem Einstellungsindex operationalisiert[70]. In unserem Entscheidstil-Index ESTI steht der Wert 1 für den

68 Lehmbruch schreibt wörtlich: ' ... überall bleibt die amicabilis compositio das grundlegende Prinzip'. G. Lehmbruch, Proporzdemokratie, S. 46.

69 Z.B. E. Gruner, Stability, Innovation and Direct Democracy in Switzerland sowie J. Steiner, Does the Consociational Hypothesis Really Hold for Switzerland?

70 Die beiden Aussagen wurden den Befragten zusammen mit etwa 25 anderen Aussagen schriftlich vorgelegt. Für jede Aussage war eine der folgenden fünf Antwortkategorien anzukreuzen (in Klammer mit unserer Bewertungsnote): völlig einverstanden (1) – einverstanden (2) – halb/halb (3) – nicht einverstanden (4) – überhaupt nicht einverstanden (5). Für die Frage 239 wurden der Entscheid für eine der beiden Antwortkategorien sowie die ergänzenden und relativierenden Bemerkungen der Befragten so kodiert, dass eine fünfstufige Einstellungsskala entstand. Daraufhin wurden die Bewertungsnoten der beiden Aussagen und der in der Frage erfasste Einstellungswert summiert. Die damit konstruierte 12-stufige Einstellungsskala haben wir schliesslich in eine fünfstufige Skala transformiert, und zwar nach folgendem Schema:

Wert der 12-stufigen Skala		Wert der 5-stufigen Skala
3	=	5
4,5,6	=	4
7,8,9	=	3
10,11,12	=	2
13,14,15	=	1

Die Korrelationskoeffizienten zwischen den drei zur Konstruktion des Einstellungsindexes verwendeten Variablen lauten:

Gamma 114/130: 0,44
Gamma 114/239: 0,48
Gamma 130/239: 0,40

ausgesprochen unflexiblen, konfliktbezogenen Entscheidstil und der Wert 5 für einen Entscheidstil, der sich durch eine hohe Kompromissbereitschaft auszeichnet.

5.4.1. Der Entscheidstil in den Fraktionen und in den beiden Räten

Tabelle 31 zeigt die ESTI-Mittel der Fraktionen im NR. Die Fraktionen sind nach ihrer "Kompromissfreudigkeit" klassiert.

Tabelle 31
Der Entscheidstil nach Fraktionen im NR

Fraktion	Entscheidstil ESTI-Mittel	N
SVP	3,60	21
CVP	3,29	42
FdP	3,20	46
SP	2,65	37
RNa	2,57	7
LEv	2,50	6
LdU	2,33	12
PdA	1,75	4
Nationalrat Total	2,99	179

Die meisten Parlamentarier bekennen sich zum "Kompromiss in Grenzen". Das ESTI-Mittel für den ganzen Rat liegt aber ohne Zweifel unter dem Wert, den man in Anbetracht des institutionalisierten "amicable agreement" hätte erwarten können. Grund dafür ist der eindeutig konfliktbezogene Entscheidstil der Mitglieder einzelner Fraktionen. Zwischen der Fraktion mit der grössten Kompromissbereitschaft, der SVP, und der kompromissunfreundlichen PdA liegen 1,85 Indexpunkte. Die wichtigsten Ursachen der unterschiedlichen Fraktionsresultate lassen sich in Tabelle 31 relativ leicht eruieren. Die Kompromissbereitschaft einer Fraktion wird durch zwei sich überlagernde Dimensionen bestimmt: durch die Stellung der Partei im Regierungssystem sowie durch die Parteiideologie.

Die vier nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen belegen die vier letzten Plätze unserer Rangliste. Ihr ESTI-Mittel liegt um 0,8 Punkte unter demjenigen der vier Bundesratsparteien (2,37 gegenüber 3,16). Der Ausschluss aus der Regierungskoalition befreit sie vom Zwang, aus Rücksicht gegenüber ihren Koalitionspartnern Kompromisse eingehen zu müssen. Auch unter Berücksichtigung der speziellen Ver-

hältnisse im schweizerischen Parlament mag teilweise gelten, was Peter Blau generell für kleinere Oppositionsparteien geltend machte: "La faiblesse numérique d'une formation de l'opposition renforce son radicalisme, assure sa pureté idéologique et la protège des compromis"[71]. Demgegenüber sind die grösseren Parteien schon in der fraktionsinternen Willensbildung gezwungen, den verschiedenen Interessen ihrer Parteiflügel Rechnung zu tragen. Noch wichtiger sind aber machtpolitische Überlegungen. Kerr kommentiert die auch in seiner Analyse aufgedeckte höhere Kompromissbereitschaft der Bundesratsparteien mit den folgenden Worten: "Sûres de leur position de force, les grandes formations ont tout intérêt à se montrer conciliantes pour pouvoir élargir l'étendue de leurs alliances et assurer ainsi l'adoptation de leurs programmes"[72]. Die Regierungsbeteiligung fordert ihren Preis. Der machtpolitische Nutzen geht auf Kosten der "pureté idéologique".

Zur Stellung im Regierungssystem kommt die Parteiideologie. Die SP zeigt die geringste Kompromissbereitschaft der vier Bundesratsparteien, und die PdA erweist sich als die kompromissunfreundlichste Fraktion der "Opposition"[73]. Die beiden Parteien vertreten politische Ideen, die sich in ihrem theoretischen Anspruch weniger am Kompromiss orientieren als die Leitbilder der "klassisch" liberalen Parteien. Zwar hat sich die schweizerische Sozialdemokratie schon längst von klassenkämpferischen Idealen losgesagt[74], und auch die PdA bekennt sich zu den Spielregeln des pluralistischen Staates[75]. In ihrem Entscheidstil widerspiegelt sich dennoch das gemeinsame ideologische Erbe. Im traditionellen (dogmatischen) marxistischen Gesellschaftsbild erscheint der Gegensatz zwischen Klassen als unversöhnlich. Die Emanzipation der Unterdrückten kann sich nur über die Zerschlagung der herrschenden Klasse vollziehen. Für Kompromisse ist kein Platz. Schliesslich gibt es für das gegenüber den anderen Bundesratsparteien deutlich tiefere ESTI-Mittel der SP noch einen zusätzlichen Grund. Die SP hat als Regierungspartei zwar immer wieder mit ihren Koalitionspartnern Kompromisse einzugehen. Als sozialdemokratische Minderheit in einer mehrheitlich bürgerlichen Regierungskoalition ist sie aber doch in einem gewissen Umfange in der Opposition geblieben.

Im Gegensatz zur Fraktionsmitgliedschaft besitzt die Ratszugehörigkeit keinen wesentlichen Einfluss auf den Entscheidstil der Parlamentarier. Tabelle 32 zeigt, dass der leicht kompromissfreundlichere Entscheidstil der Ständeräte kaum ratsspezifische Ursachen besitzt.

71 P. Blau in H. Kerr, Parlament et société en Suisse, S. 200/201.
72 Ebd., S. 200.
73 Die vier nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen bilden nicht eine parlamentarische Opposition im klassischen Sinne. Wir verwenden den Begriff 'Opposition' darum nur als formalen Sammelbegriff. Zur Bedeutung und Funktion der Opposition im eidgenössischen Parlament s. H. Kerr, Die Struktur der Opposition in der schweizerischen Bundesversammlung, S. 357 ff.
74 E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 144.
75 Die Partei der Arbeit der Schweiz, was sie ist – was sie will, Das Parteiprogramm 1959.

Tabelle 32
Der Entscheidstil in den beiden Räten

Rat	Total ESTI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP
Nationalrat	2,99	3,20	3,29	2,65	3,57
Ständerat	3,23	3,00	3,59	2,75	3,00
Bundesversammlung	3,03	3,16	3,37	2,66	3,46

Die Differenz im ESTI-Mittel der beiden Räte ist im wesentlichen das Ergebnis der Untervertretung der Linksparteien im Ständerat. Zwar zeigen sich in allen vier ausgeschiedenen Fraktionen kleinere Unterschiede, die Differenzen weisen aber nicht in eine bestimmte Richtung. Wenn wir das Indexmittel der Nationalräte der drei bürgerlichen Bundesratsparteien mit demjenigen ihrer Kollegen aus dem Ständerat vergleichen, ergibt sich denn auch ein klares Bild. Die beiden Werte decken sich (je 3,30).

5.4.2. Der Entscheidstil nach Sprachregionen

Sowohl in der Partei- und Interessengruppen-Affinität als auch im Repräsentationsstil haben wir bedeutende Unterschiede zwischen den Abgeordneten aus den drei Sprachregionen festgestellt. Ob sich die als wichtigste Ursache herausgestrichene Minderheitenstellung auch in einem spezifischen Entscheidstil niederschlägt, wird in Tabelle 33 ersichtlich.

Tabelle 33
Der Entscheidstil nach Sprachregionen (NR)

Sprachregion	Total NR ESTI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP
Deutsche Schweiz	3,07	3,26	3,31	2,82	3,56
Westschweiz	2,74	3,18	3,20	2,13	4,00*
Tessin	2,88	2,75	3,33	2,00*	–

*Weniger als drei Parlamentarier

Die Parlamentarier aus der deutschen Schweiz scheinen eine Spur "kompromisswilliger" zu sein als ihre Kollegen aus der Westschweiz und dem Tessin. Ähnlich wie beim ratsspezifischen Entscheidstil handelt es sich aber auch hier teilweise um einen Disproportionalitäts-Effekt. Die Fraktion mit dem klar höchsten ESTI-Mittel (SVP) ist in den beiden romanischen Sprachregionen mit einem einzigen Parlamentarier vertreten. Dafür fehlt die PdA in der deutschen Schweiz. Wenn wir diese beiden Fraktionen für die Berechnungen ausklammern, verringert sich die Differenz zwischen dem Index-Mittel der Deutschschweizer und demjenigen ihrer Ratskollegen aus der französischen Schweiz von 0,33 auf 0,16 Indexpunkte.

Dass die Differenz nicht völlig verschwindet, dafür sorgen die Sozialdemokraten aus der Westschweiz. Ihr ausserordentlich tiefes ESTI-Mittel bestätigt, was wir schon bei der Begründung der einzelnen Fraktionsresultate herausgestrichen haben. Von grösster Bedeutung für einen bestimmten Entscheidstil des Parlamentariers ist die ihn leitende politische Idee. Kerr hat mit den gleichen Daten die stärkere Links-Orientierung der welschen Sozialdemokraten nachgewiesen. Sie manifestiert sich sowohl in der Selbsteinstufung auf einer vorgelegten Links-Rechts-Achse als auch in der höheren Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der extremen Linken[76].

5.4.3. Entscheidstil und Dauer des Aufenthaltes im Rat

Wir mussten das idealisierte Bild von der institutionell geprägten, allgemein akzeptierten hohen Kompromissbereitschaft der eidgenössischen Parlamentarier relativieren. In einzelnen Fraktionen ist eine Mehrheit der Abgeordneten nicht gewillt, ihr politisches Credo dem "gut eidgenössischen Kompromiss" zu opfern. Für die das Parlament beherrschenden Bundesratsparteien hingegen ist der Kompromiss die Norm. Er ist aus machtpolitischen Gründen nicht zu umgehen.

Zu dieser Einsicht (bzw. Ernüchterung) kommen viele Vertreter der Bundesratsparteien allerdings erst durch ihre konkrete Arbeit im Parlament. In allen vier Fraktionen zeigt sich eine mehr oder weniger ausgeprägte Tendenz zum Kompromiss. Die entsprechenden ESTI-Mittel der Parlamentarier mit unterschiedlicher Aufenthaltsdauer sind in Tabelle 34 zusammengestellt. Sie wurden für die vier Bundesratsparteien und die beiden Parteien der extremen Linken und der extremen Rechten berechnet. Dabei ist zu beachten, dass sich hinter je einem Indexwert der PdA und RNa nicht ein ESTI-Mittel, sondern der Entscheidstil eines einzelnen Abgeordneten verbirgt. Trotzdem scheinen uns die beiden Resultate genügend aussagekräftig, um einen bestimmten Trend anzudeuten.

76 H. Kerr, a.a.O., S. 186/187.

Tabelle 34

Entscheidstil und Dauer des Aufenthaltes im Rat (NR)

Dauer des Aufenthaltes	Total NR ESTI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP	PdA	RNa
1– 4 Jahre	2,80	3,00	3,12	2,07	3,43	3,00*	2,83
5–12 Jahre	3,16	3,32	3,40	3,00	3,78	–	1,00*
mehr als 12 Jahre	3,10	3,60	3,43	3,00	3,41	1,33	–

*nur eine Nennung

Sowohl im gesamten Rat wie auch in den vier Bundesratsparteien wächst die Kompromissbereitschaft mit der Aufenthaltsdauer. Am Ende der ersten Legislaturperiode ist der "Sozialisationseffekt" allerdings schon weitgehend abgeklungen; die Parlamentsneulinge sind angepasst. Am deutlichsten manifestiert sich diese Tendenz bei der SP. Die neugewählten SP-Parlamentarier bekennen sich noch klar zu ihren politischen Prinzipien. Kompromisse sind nicht oder nur in Ausnahmefällen gestattet. Schon nach wenigen Jahren hat sich ihr Entscheidstil "gemässigt". Die politischen Ideale werden durch die Verantwortung und die Zwänge der Regierungsbeteiligung erstickt.

Das Gegenteil gilt für die beiden Fraktionen der "linken und rechten Opposition". Hier entwickelt sich anfängliche Kompromissbereitschaft zu versteiften Fronten. Mit Kompromissen ist solange nicht zu gewinnen, als eigene Bedürfnisse nie oder nur ganz selten darin eingehen. Die Frustration aus der Bedürfnisverweigerung führt zum Rückzug in die Ideologie. Die Arbeit der Parteivertreter im Parlament erhält eine andere Funktion: "... Conscientes ... de leur position de faiblesse, les petites formations se garderaient de transiger sur les principes afin de conserver leur image de marque idéologique et de la fidélité de leur militants et sympathisants"[77]. Nicht umsonst werden die Parlamentsreden der Vertreter der PdA vollumfänglich in der parteieigenen Tageszeitung abgedruckt[78].

5.4.4. Entscheidstil und übrige Entscheidfaktoren

Der Entscheidstil des eidgenössischen Parlamentariers ist durch den institutionalisierten Zwang zum Kompromiss geprägt. Nur wenn dieser fehlt (Nicht-Bundesrats-

77 Ebd., S. 200.

78 Die Interventionen und Fraktionserklärungen der kommunistischen Abgeordneten erscheinen mit wenigen Ausnahmen in der 'Voix Ouvrière'.

parteien) oder mehr oder weniger stark mit der Parteiideologie konfliktiert (PdA, linker Flügel der SP), weicht der Kompromiss dem politischen Prinzip. Der Blick auf die Sprachgruppen und die Aufenthaltsdauer verfeinert zwar dieses Bild, bringt aber im wesentlichen keine neuen Erkenntnisse. Umso leichter fällt uns der Verzicht auf eine detaillierte Ursachenanalyse[79].

Auch hier wollen wir aber abschliessend noch die Beziehung zwischen dem Entscheidstil und den übrigen bisher diskutierten Entscheidfaktoren untersuchen. Führt eine hohe Partei- oder Interessengruppen-Affinität zu einer geringeren Kompromissbereitschaft? Bedingt eine bestimmte Repräsentationsausrichtung einen bestimmten Entscheidstil?

Die Korrelation zwischen Entscheidstil und Parteiaffinität ist äusserst schwach (Gamma 0,12). Sie wird durch gegenläufige Tendenzen in den einzelnen Fraktionen "ausgewaschen". In den bürgerlichen Parteien der Regierungskoalition korrelieren die beiden Variablen positiv, in der SP und den meisten "Oppositionsparteien" hingegen eher negativ. In Tabelle 35 haben wir die ESTI-Mittel der Parlamentarier mit unterschiedlicher Parteiaffinität für den Nationalrat, die vier Bundesratsparteien und die beiden oppositionellsten Fraktionen, PdA und RNa, aufgeführt. Um zu vermeiden, dass in einzelne Antwortkategorien zu wenig Nennungen fallen, wurden die PAI-Kategorien 1 und 2 sowie 4 und 5 zusammengefasst. Damit wird gleichzeitig auch die Übersicht erleichtert.

Tabelle 35

Entscheidstil und Parteiaffinität (NR)

Parteiaffinität PAI-Kategorien	NR Total ESTI-Mittel	FdP	CVP	SP	SVP	PdA	RNa
Geringe Parteiaffinität (PAI-Kategorie 1 + 2)	2,87	3,11	3,03	2,36	2,75	3,00	4,00
Mittlere Parteiaffinität (PAI-Kategorie 3)	3,20	3,38	3,75	2,79	3,90	–	2,30
Hohe Parteiaffinität (PAI-Kategorien 4 + 5)	3,00	3,66	4,66	2,50	3,57	1,50	2,30

Die stärkere Bindung an die Partei führt dann zu einer höheren Kompromissbereitschaft, wenn sich die Fraktion als Ganze aus den bekannten Gründen zum Kompromiss bekennt (CVP, FdP, SVP). In mehr oder weniger kompromissfeindlichen

79 Kerr hat in seiner detaillierten Analyse des Entscheidstiles der eidgenössischen Parlamentarier u.a. die Kompromissbereitschaft der 'Frontbenchers' gegenüber den 'Backbenchers' abgeklärt. Auch in seiner Analyse wurden dabei fraktionsspezifische Unterschiede aufgedeckt. Die Leader der SP und der meisten 'oppositionellen' Parteien erwiesen sich als kompromissfreundlicher als ihre Fraktionskollegen. Umgekehrt zeigten die 'Frontbenchers' der FdP und SVP eine klar geringere Kompromissbereitschaft. H. Kerr, a.a.O., S. 202 ff.

Fraktionen (PdA, RNa) hingegen, besitzt der Parlamentarier mit hoher Parteiaffinität einen auch für seine Fraktion überdurchschnittlich konfliktbezogenen Entscheidstil. Eine etwas differenziertere Interpretation erfordert das Resultat der SP. Gamma ist leicht negativ (– 0,14). Entsprechend dem gesamthaft relativ wenig kompromissfreundlichen Entscheidstil der Fraktion führt eine höhere Parteiaffinität zu einer geringeren Kompromissbereitschaft. Das tiefste ESTI-Mittel besitzen aber wie bei den bürgerlichen Bundesratsparteien die Fraktionsmitglieder mit der geringsten Parteiaffinität. Ganz offensichtlich handelt es sich bei ihnen um die Angehörigen des linken Flügels der Fraktion. Ihr konfliktbetontes Gesellschaftsbild manifestiert sich in einem Entscheidstil, der den Handlungsspielraum einer Regierungspartei zu sprengen droht und darum auf den Widerstand der Fraktionsmehrheit oder zumindest der Fraktionsführung stösst. Die tiefe Parteiaffinität ist Ausdruck ihrer politischen Aussenseiterposition in der Fraktion.

Die Beziehung zwischen dem Entscheidstil und der Interessengruppen-Affinität trägt im Gegensatz zu der eben besprochenen keine fraktionsspezifische Züge. In den meisten Fraktionen korrelieren die beiden Variablen leicht positiv (Gamma NR: 0,21). Die den Interessengruppen eher freundlich gesinnten Parlamentarier besitzen also auch eine überdurchschnittliche Kompromissbereitschaft. Das Resultat kann nicht überraschen. Das Konfliktregelungsmuster der Konkordanzdemokratie beruht auf dem Kompromiss der artikulierten Interessen. Wer die Spielregeln begrüsst, muss auch die wichtigsten Akteure akzeptieren.

Zu einer ausgeprägten Kompromissbereitschaft gehört aber auch eine spezifische Repräsentationsausrichtung. Wer sich als Vertreter eines grösseren Ganzen sieht, setzt damit voraus, dass die Interessenvielfalt seines Repräsentationskreises auf einen für alle akzeptablen gemeinsamen Nenner zu bringen ist. Die Parlamentarier mit einer geografischen Repräsentationsausrichtung besitzen einen überdurchschnittlich kompromissfreundlichen Entscheidstil. Ihr ESTI-Mittel liegt klar über dem Ratsdurchschnitt (3,34)[80].

Damit ist die Beziehung zwischen dem Entscheidstil und dem Repräsentationsstil schon weitgehend bestimmt. Wie wir aus Kap. 5.3.3. wissen, entscheiden jene Parlamentarier besonders autonom, die sich an den Bedürfnissen eines geografischen Raumes orientieren. Zum kompromissfreundlichen Entscheidstil gehört somit der autonome Repräsentationsstil. Auf der anderen Seite haben die Parlamentarier, die sich als gebundene Delegierte betrachten, nicht Kompromisse einzugehen, sondern Forderungen durchzusetzen. Das entsprechende ESTI-Mittel der beiden tiefsten Repräsentationsstil-Kategorien (REPRESTI 1 und 2) liegt eindeutig unter dem Ratsmittel (2,45).

80 Die ESTI-Mittel für die einzelnen Repräsentationsausrichtungs-Kategorien lauten:
- geografische Ausrichtung 3,34
- Bevölkerungssegment 2,87
- Politische Idee 2,98
- Anderes 2,86

Zur Bedeutung der einzelnen Kategorien s. Kap. 5.3.1.

Der kompromissfreundliche Parlamentarier ist Mitglied einer bürgerlichen Regierungspartei. Er besitzt eine (für seine Partei) relativ hohe Parteiaffinität und ein ungetrübtes Verhältnis zu Interessengruppen; er orientiert sich mit Vorliebe an den Bedürfnissen eines grösseren geografischen Raumes und entscheidet weitgehend autonom.

5.5. Entscheidhilfen im Parlament: der Ratskollege

Mit der wachsenden Komplexität der anfallenden Sachfragen wird es für den Parlamentarier immer schwieriger, die ihm vorgeschlagenen Lösungsalternativen selbständig zu gewichten. Das Problem besitzt eine besondere Aktualität in Milizparlamenten, wo der Abgeordnete nur einen Bruchteil seiner Zeit und Arbeitskraft in die Parlamentsarbeit investiert. In der Schweiz wird dieses Problem noch dadurch verschärft, dass die den Abgeordneten zur Verfügung gestellten parlamentarischen Hilfsdienste den Anforderungen eines modernen Parlamentes in keiner Weise genügen[81]. Noch stärker muss hier darum gelten, was Clapp für den amerikanischen Abgeordneten formulierte: "Congressmen accomplish their business largely by relying on the judgement of others"[82].

Mit den "Anderen" hatte Clapp aber nicht etwa jene Stellen im Auge, die wir schon als wichtigste Referenzgruppen herausgestrichen haben. Eine noch wichtigere Entscheidhilfe als die Partei, die Interessengruppe und die Wählerschaft bildet seiner Ansicht nach der Ratskollege[83]. Für den überforderten Abgeordneten kann es nicht mehr darum gehen, in jedem Entscheidfall die optimalste Lösung zu eruieren. Darum sucht er sich parlamentsinterne Fachexperten aus, auf die er sich im Zweifelsfall beziehen kann, ohne dass er das zur Diskussion stehende Problem im Detail selber analysieren muss. Etwas überspitzt, aber nicht unrichtig, bezeichnet Lawrence Grant die parlamentarische Mehrheit im Schlussentscheid darum als "Koalition vertrauenswürdiger Experten mit der grossen Masse der Nichtspezialisten"[84].

Wer sind nun aber diese Fachexperten, deren Rat die kollektive Meinung der Parlamentarier massgebend zu beeinflussen vermag? Natürlich wechselt ihr Kreis von Problembereich zu Problembereich. Da im schweizerischen Parlament zudem die meisten Parlamentarier ihr Mandat "nebenberuflich" ausüben und so in gewissem Masse Experten in ihrem Berufsbereich geblieben sind, kommen potentiell auch

81 Seit einiger Zeit laufen zwar Bemühungen um den Ausbau der parlamentarischen Infrastruktur. Die bisher erzielten Resultate sind aber bescheiden. Vgl. R. Germann, Die Bundesverwaltung: Organisatorische, personelle, politische Aspekte in P. Bischofsberger et al., Verwaltung im Umbruch, S. 35–97 sowie das Gutachten des Forschungszentrums für schweizerische Politik zur Motion Binder (Berufsparlament).
82 Ch.L. Clapp, The Congressman: His Work as He Sees It, S. 27.
83 Zum gleichen Ergebnis kommt in einer späteren empirischen Studie auch Kingdon. J. Kingdon, Congressmen's Voting Decisions, S. 69 ff.
84 L.V. Grant, Specialization in Legislative Decision-Making.

nahezu alle Parlamentarier als Spezialisten in irgend einem Gebiet in Frage. Dennoch gibt es natürlich parlamentsinterne und parlamentsexterne Positionen, die ihre Träger in besonderem Masse zu Experten, zu "Cue-givers", prädestinieren. In einem Parlament, in dem der institutionalisierte Einfluss der Pressure Groups auf ein derartiges Wohlwollen der Abgeordneten stösst (siehe Kap. 5.2.), ist dabei natürlich vor allem an die Vertreter der wichtigsten Interessengruppen zu denken. Andere Abgeordnete stehen einem bestimmten Verwaltungszweig in der kantonalen Regierung vor oder präsidieren eine wichtige parlamentarische Kommission. Die Mitgliedschaft in einer Fachkommission des Volkswirtschaftsdepartementes stempelt die Abgeordneten als Experten für Kartellfragen, Handelspolitik oder Berufsbildung[85]. Aus hohen Offizieren werden Militärexperten und aus Bauingenieuren Fachleute für den Nationalstrassenbau. Daneben haben sich viele Parlamentarier unabhängig von einer bestimmten Position in eine spezifische Materie eingearbeitet. Sie haben in Debatten ihre Sachkenntnisse unter Beweis gestellt und langsam das Vertrauen einer grossen Zahl von Parlamentskollegen gewonnen. Neben den zahlreichen Experten für Wirtschaftsfragen und Aussenpolitik steht der Fachmann für Binnenschiffahrt oder Denkmalschutz. Ihre Fachkenntnis wird fallspezifisch aktualisiert.

5.5.1. Entscheidhilfen in den Fraktionen und in den beiden Räten

Wir können die Bedeutung parlamentarischer Experten als Entscheidhilfen für die nicht spezialisierten Parlamentskollegen nur indirekt ausfindig machen. Keine der Fragen des von uns übernommenen Fragebogens zielt direkt darauf. Eines der wichtigsten Merkmale parlamentinterner Expertisen ist aber sicher die Tatsache, dass sie nicht vor Fraktionsgrenzen halt macht. Wer auf Parlamentarier hört, die nicht der eigenen Fraktion angehören, tut dies mit einer recht hohen Wahrscheinlichkeit auch darum, weil er hinter deren Rat Expertenwissen vermutet. Wir haben deshalb eine Frage ausgewertet, in der sich die Parlamentarier darüber äussern mussten, ob sie in einem bestimmten Entscheidprozess mit Abgeordneten aus anderen Fraktionen zusammengearbeitet haben.

Gefragt wurde nicht nach dem Normalverhalten, sondern nach dem tatsächlichen Verhalten in einem der vier Entscheidungsprozesse, die mit unserem Fragebogen genauer analysiert wurden[86]. Dabei hatten sich die Parlamentarier zu derjenigen Vorlage auszusprechen, der sie am meisten Aufmerksamkeit schenkten (also ent-

85 In den meisten dieser Fachkommissionen sind auch Parlamentarier vertreten. S. dazu den Teil IV (Kommissionen, Verwaltungsräte, Delegationen) im 'Staatskalender'.

86 Wie sich diese Tatsache auf das Ergebnis auswirkt, ist schwierig abzuschätzen. Man könnte argumentieren, dass der Befragte jene Fallstudie auswählte, in der er schon Experte ist und sich darum weniger um zusätzliche Informationen bemühte. Auf der anderen Seite wäre geltend zu machen, dass gerade in jenen Problemen, denen man am meisten Aufmerksamkeit schenkt, das Bedürfnis nach Expertenwissen am grössten ausfällt.

weder Mitbestimmung, Raumplanung, Fremdarbeiter oder Schwangerschaftsabbruch). Die Frage lautete:

Frage 186: Haben Sie im Parlament mit Mitgliedern von anderen politischen Parteien zusammengearbeitet, um eine Lösung in dieser Frage zu finden? Ja/Nein?

In Tabelle 36 haben wir den Anteil der Ja-Antworten in Prozenten für die beiden Räte und die einzelnen Fraktionen im NR zusammengestellt. Die Tabelle zeigt also auf, wieviele Mitglieder der jeweiligen Gruppe (Rat oder Fraktion) mit Parlamentariern aus anderen Fraktionen in Kontakt getreten sind, bzw., wie wir daraus schliessen, ihren Entscheid u.a. auf das Expertenwissen von Parlamentskollegen gestützt haben. Die Fraktionen sind nach der Höhe des Anteils an Ja-Antworten klassiert.

Tabelle 36

Die Bedeutung von Entscheidhilfen durch Ratskollen aus anderen Fraktionen in den beiden Räten und den Fraktionen des NR

Rat/Fraktion	Kontakt mit Ratskollegen aus anderen Fraktionen (in %)	N
Bundesversammlung	73	234
Nationalrat	72	191
Ständerat	77	43
LdU	93	13
FdP	78	49
LEv	75	8
CVP	74	43
RNa	71	7
SVP	68	22
SP	61	41
PdA	50	4

Rund drei Viertel aller Parlamentarier hat in dem sie speziell interessierenden Entscheidungsprozess mit Ratskollegen aus anderen Fraktionen zusammengearbeitet bzw. Informationen ausgetauscht. Natürlich besass diese Kontaktnahme nicht in jedem Fall den spezifischen Charakter eines verhaltensrelevanten Austausches von Expertenwissen. Der hohe Prozentsatz unterstreicht aber ohne Zweifel die grosse Bedeutung des Ratskollegen als Entscheidhilfe im Parlament. Auch für den eidgenössischen Parlamentarier wird gelten, was Kingdon in seiner empirischen

Studie des Repräsentantenhauses für den amerikanischen Abgeordneten zusammenfasste: "By any measure, fellow congressmen turn out to be highly important influences on votes. Congressmen find that their colleagues in the House possess several particulary useful attributes as sources of information and guidance. They are readily available at the time of decision, and able to furnish the kind of information which is most useful: digested, explicitly evaluative information which takes account of political as well as policy implications of legislative issues"[87].

Die Bedeutung von parlamentsinternen Entscheidhilfen ist kein ratsspezifisches Phänomen. Zwar ist die Kontakthäufigkeit im Ständerat etwas höher als im Nationalrat, das Ergebnis ist aber weitgehend eine Funktion der Untervertretung der SP in der Kleinen Kammer. Nur 61% der SP-Parlamentarier haben sich bei Angehörigen anderer Fraktionen um Entscheidungshilfen bemüht. Bei der FdP waren es immerhin 78% und beim Landesring sogar über 90%. In der in Tabelle 36 wiedergegebenen "Rangliste" der Fraktionen widerspiegelt sich im übrigen recht klar die wichtigste Ursache der fraktionsspezifischen Unterschiede. Die Parlamentarier der politischen Linken sind weniger um ausserfraktionelle Entscheidhilfen bemüht als ihre Ratskollegen. Nur 60% der Mitglieder der SP und PdA gegenüber 76% der Mitglieder aller übrigen Fraktionen haben mit Parlamentariern aus anderen Fraktionen zusammengearbeitet. Aus der Parteiideologie bzw. dem Parteiprogramm einer linken Partei lassen sich offenbar leichter selbständig Lösungspräferenzen ableiten. Dazu kommt die banale Tatsache, dass sich im bürgerlichen Lager rein quantitativ mehr Ratskollegen als ideologisch verwandte oder zumindest noch akzeptierbare Entscheidhilfen anbieten. Dass sich dabei die Mitglieder der nicht an der Regierung beteiligten, kleineren Parteien (LdU und LEv) noch in besonderem Masse um ausserfraktionelle "cues" bemühen, kann nicht verwundern. Ihnen fehlen für viele Sachfragen nicht nur die fraktionseigenen Experten, sondern zusätzlich die Infrastruktur, die notwendig wäre, um die für einen sachrationalen Entscheid erforderlichen Informationen innert nützlicher Frist bereitzustellen.

Dass die von uns ausgewertete Frage (186) einen recht guten Hinweis auf die gesuchte fraktionsspezifische Bedeutung von Entscheidhilfen aus anderen Fraktionen liefert, zeigt sich in der Beziehung unserer neuen Variablen zum schon diskutierten Repräsentationsstil (siehe Kap. 5.3.2.). Wer sich den Wünschen und Weisungen bestimmter Referenzgruppen (bzw. der vom Parlamentarier "Vertretenen") nicht verpflichtet fühlt, hat mit signifikant grösserer Wahrscheinlichkeit einen Ratskollegen aus einer anderen Fraktion kontaktiert. Von den Parlamentariern mit hoher Autonomie im Entscheidverhalten (REPRESTI-Werte 4+5) haben 75% Informationen aus anderen Fraktionen gesucht. Bei den Abgeordneten mit geringerer Autonomie (REPRESTI-Wert 1–3) waren es lediglich 59%.

Auf der anderen Seite ist die Bereitschaft zum "Cue-taking" beim Ratskollegen weder die Funktion einer bestimmten Partei- oder Interessengruppen-Affinität noch das blosse Abbild des früher diskutierten Entscheidstils. Die Bereitschaft

87 J. Kingdon, a.a.O., S. 100/101.

zu Kontakten mit Ratskollegen aus anderen Fraktionen kann dann zu einer hohen Kompromissbereitschaft führen, wenn der Informationsempfänger damit nur bezweckt, zu einer bestimmten Sachfrage verschiedene Gesichtspunkte kennen zu lernen. Sieht er aber im Rat des Fachexperten die einzig mögliche, bzw. die technokratisch legitimierte Lösung, so kann die gleich hohe Kontaktbereitschaft zu einem äusserst unflexiblen Entscheidverhalten führen. Eine geringe Partei- oder Interessengruppen-Affinität schliesslich kann durch eine verstärkte Bindung an irgend eine der anderen Referenzgruppen kompensiert werden. Der Parlamentsexperte ist nur eine Entscheidhilfe neben anderen.

5.5.2. Die Fraktionen als "Expertenpools"

Wir haben gesehen, dass die Parlamentarier aus bestimmten Fraktionen sich überdurchschnittlich um Entscheidhilfen aus anderen Fraktionen bemühen. Wo aber holen sie sich ihre Informationen? Drängen sich einzelne Fraktionen als Expertenpool auf? Gibt es auf der anderen Seite Parteien, deren Mitglieder aus politischen oder anderen Gründen zum vornherein als Entscheidhilfen wegfallen?

Wir haben die Antworten der Parlamentarier auf die beiden folgenden Fragen ausgewertet:

Frage 240: Ganz allgemein gesprochen, mit welchen Parteien arbeiten Sie am besten zusammen?
(5 Nennungen möglich)

Frage 245: Gibt es Parteien, mit denen Sie nicht zusammenarbeiten können?
(5 Nennungen möglich)

In dem in Tabelle 37 für die Parteien des Nationalrates und des Ständerates zusammengestellten Indexwert ist sowohl die Häufigkeit wie auch die Reihenfolge der Nennung der einzelnen Parteien berücksichtigt[88]. Je höher der entsprechende Indexwert einer Partei, desto "vertrauenswürdiger" die Partei, bzw. desto häufiger werden deren Mitglieder von den Parlamentariern der übrigen Parteien kontaktiert. Ein negativer Wert ergibt sich dann, wenn die entsprechende Partei in den Antworten auf Frage 245 (Zusammenarbeit nicht möglich) häufiger auftaucht oder, bei gleicher Häufigkeit, stärker gewichtet wird als in den Antworten auf die Frage 240 (gute Zusammenarbeit). Entsprechend der Fragestellung wurden die Indexpunkte

88 Die Befragten konnten je 5 Parteien angeben. Die jeweilige Anzahl der Nennungen einer Fraktion wurde mit der umgekehrten Rangfolge der Nennung gewichtet (also z.B. 40 Erstnennungen = 40 x 5 = 200): Der fraktionsspezifische Indexwert ist die Differenz der beiden so berechneten Summen aus Frage 240 und Frage 245 (Summe 'Zusammenarbeit erwünscht' – Summe 'Zusammenarbeit nicht möglich').

nicht für die acht Fraktionen, sondern für sämtliche im Parlament vertretenen Parteien berechnet[89].

Tabelle 37

Die Parteien als Expertenpools

Partei	Bundesversammlung (Indexpunkte)	Nationalrat	Ständerat
SVP	+ 304	+ 248	+ 56
FdP	+ 300	+ 224	+ 76
CVP	+ 212	+ 178	+ 34
SP	+ 170	+ 151	+ 19
Liberal-demokratische Union*	+ 88	+ 63	+ 25
LdU	+ 41	+ 41	
Evangelische Volkspartei	+ 33	+ 33	
Republikaner**	– 207	– 207	
Nationale Aktion	– 381	– 381	
PdA	– 481	– 481	

* ab 1977: Liberale Partei der Schweiz

** Zwischen den in der Frei-republikanischen und nationalen Aktion (RNa) organisierten Republikanern und den Republikanern um J. Schwarzenbach wurde nicht differenziert.

In Tabelle 37 sind vier Gruppierungen zu erkennen. Die Mitglieder der beiden bürgerlichen Parteien der Bundesratskoalition, der FdP und der SVP, scheinen am ehesten geeignet, die Informationsbedürfnisse ihrer Ratskollegen aus anderen Parteien zu befriedigen. Es folgen, mit recht deutlichem Abstand, die CVP und die SP. Die klar zurückliegenden kleineren Parteien der "Opposition" sind ihrerseits wiederum in zwei Gruppen gespalten. Während die Liberalen und die Mitglieder des Landesrings sowie der Evangelischen Volkspartei als Diskussionspartner noch durchaus akzeptiert werden, stehen die Angehörigen der Parteien der extremen Linken und Rechten deutlich im Abseits.

Der auffallendste Unterschied zwischen den beiden Räten ist der klare Spitzenplatz der FdP im Ständerat. Noch interessanter ist aber wohl die Tatsache, dass in der Kleinen Kammer zwischen der SP und den übrigen Bundesratsparteien eine deutlich grössere Differenz besteht als im Nationalrat. Offensichtlich führt die

89 Wurden dennoch Fraktionen genannt, so haben wir im Falle der LEv und RNa die entsprechenden Indexpunkte zu gleichen Teilen auf die beiden in der Fraktionsgemeinschaft zusammengeschlossenen Parteien aufgeteilt.

zahlenmässige Minderheitsposition der SP im Rat sowie das Fehlen einer marxistischen Partei am linken Flügel des Parteienspektrums zu einer schärferen Trennung innerhalb der "grossen Koalition". Der eher konservative Charakter der Schlussentscheide im Ständerat ist so nicht nur ein Resultat formeller Abstimmungsniederlagen der sozialdemokratischen Parlamentarier. Er ist ebenso Ausdruck der geringeren Integration der Sozialdemokraten in den ratsinternen, informellen Entscheidungsprozess.

5.5.3. Die informelle Kommunikationsstruktur in den beiden Räten

Wir wissen, "wer" sich hauptsächlich um Informationen ausserhalb seiner Fraktion bemüht und "wer" als Informant in Frage kommt. Es bleibt die Frage nach dem "wer mit wem", nach der informellen Kommunikationsstruktur im Parlament. Obwohl wir damit über unsere eigentliche Fragestellung hinausgehen, wollen wir auch dazu noch einige Informationen auswerten.

Das Aufdecken informeller Kommunikationsstrukturen ist ein empirisch kaum zu lösendes Problem. Es wäre einigermassen befriedigend wohl nur so anzugehen, dass mehrere Beobachter das Kommunikationsverhalten der Abgeordneten in und unmittelbar ausserhalb des Parlamente (Wandelhalle) über eine längere Zeitdauer mitverfolgten und registrierten[90]. Wir müssen uns mit indirekten Hinweisen begnügen. Ein Indiz für die Kommunikationsdichte ist die politische Distanz. Wir gehen davon aus, dass politische Distanz und Interaktionsdichte negativ korrelieren, oder anders, dass der Parlamentarier, der sich der Partei A näher fühlt als der Partei B, mit den Mitgliedern der Partei A häufiger kommuniziert als mit den Mitgliedern der Partei B. Obwohl diese Annahme ihre klaren Grenzen besitzt – und beispielsweise das aus der Kleingruppenforschung bekannte Phänomen der "feindseligen" Kommunikation ausschliesst – dürfte sich im Geflecht der politischen Distanzen zwischen den einzelnen Parteien doch eine Kommunikationsstruktur widerspiegeln, die einen klar verhaltensrelevanten Charakter besitzt.

Wir haben die Parlamentarier aufgefordert, die Parteien in der Reihenfolge der "politischen Nähe" zu klassieren:

90 Die Parlamentsforschung hat das Problem informeller Kommunikationsstrukturen bisher weitgehend ausgeklammert. Systematische Untersuchungen des Interaktionsverhaltens (Kommunikationsverteilungen) sind noch immer auf Kleingruppen (Face-to-Face Relations) beschränkt. Vgl. z.B. die Arbeiten von R.F. Bales und L. Festinger.

Frage 324: Wahrscheinlich fühlen Sie sich einigen Parteien näher als anderen. Welcher Partei im Parlament fühlen Sie sich am nächsten, abgesehen von Ihrer eigenen? Von welcher Partei fühlen Sie sich am weitesten entfernt? Wie würden Sie die anderen Parteien zwischen diesen beiden einordnen?

Schreiben Sie die Reihenfolge bitte auf dieses Blatt:

Politische Parteien	Einstufung
– Landesring der Unabhängigen	/_____/
– Schweizerische Volkspartei	/_____/
– Christlichdemokratische Volkspartei	/_____/
– Christlichsoziale Partei	/_____/
– Evangelische Volkspartei	/_____/
– Liberale Partei	/_____/
– Freisinnig-Demokratische Partei	/_____/
– Sozialdemokratische Partei	/_____/
– Partei der Arbeit	/_____/
– Nationale Aktion	/_____/
– Schweizerische Republikanische Bewegung	/_____/

Die Abgeordneten hatten somit auf einer ihnen vorgelegten Liste alle Parteien in der Rangfolge der "politischen Nähe" einzustufen. Mit der Ziffer 1 war jene Partei zu bezeichnen, der sich der Parlamentarier am nächsten fühlt. Die Ziffer 10 erhielt die Partei mit der grössten "politischen Distanz". Neben den bisherigen 10 Parteien war auch die Christlichsoziale Partei zu klassieren. Die der CVP verwandte Partei besitzt in einigen Regionen der Schweiz eine recht grosse Bedeutung[91].

Über 90% der befragten Abgeordneten haben alle Parteien klassiert. Auf Grund dieser Klassierungen liess sich für jede Fraktion die durchschnittliche politische Distanz zu den ausgeschiedenen Parteien berechnen. Die grösstmögliche politische Nähe, bzw. kleinstmögliche politische Distanz, beträgt 1. Der Wert wird dann erreicht, wenn sich sämtliche Mitglieder einer Fraktion der gleichen anderen Partei am nächsten fühlen. Auf der anderen Seite bedeutet der Distanzwert 10, dass sämtliche Fraktionsmitglieder die entsprechende Partei an zehnter, bzw. letzter Stelle klassierten. Die gemessene politische Distanz zwischen zwei Gruppen kann somit

91 Eine spezifische Fragestellung im Forschungsprojekt, für das unser Fragebogen konzipiert wurde, machte es nötig, die Christlichsoziale Partei in das Klassierungsschema aufzunehmen. Weil die Partei den Befragten als Klassierungsalternative vorlag und auch tatsächlich klassiert wurde, konnten wir nicht auf eine Auswertung verzichten. Zum Verhältnis zwischen der CVP und der Christlich-sozialen Partei vgl. E. Gruner, a.a.O., S. 114 ff. und 301 ff.

zwischen 1 und 10 variieren. Je kleiner der Wert, desto geringer die politische Distanz, bzw. – wie wir folgern – desto dichter die Kommunikation.

Die entsprechenden Distanzwerte für den Nationalrat sind in Tabelle 38 ersichtlich. Zeile 1 zeigt beispielsweise die Einschätzung der verschiedenen Parteien durch die Mitglieder der Radikal-demokratischen Fraktion. Die ihnen politisch am nächsten stehende Partei ist die Liberale Partei (1,7). Es folgt die SVP (2,5) und, mit einem bereits deutlichen Abstand, die CVP (4,0). Die grössten Distanzen bestehen zu den drei Parteien der extremen Rechten und Linken (Rep. 7,9; NA 8,8; PdA 9,1). In der letzten Zeile ist zusätzlich für jede Partei der durchschnittliche Distanzwert aus der Einschätzung sämtlicher Ratsmitglieder aufgeführt. Diese Werte sind Ausdruck der allgemeinen Wertschätzung der entsprechenden Partei im Rat. Je geringer der Wert, desto eher werden die Mitglieder der Partei von der Gesamtheit ihrer Ratskollegen politisch akzeptiert.

Tabelle 38

Die politische Distanz bzw. Kommunikationsdichte zwischen den Fraktionen im NR

Fraktion	Partei FdP	SP	CVP	SVP	LdU	PdA	LP	EVP	CSP*	NA	Rep.
FdP	–	5,4	4,0	2,5	4,5	9,1	1,7	3,9	5,3	8,8	7,9
SP	5,1	–	4,2	6,0	3,6	4,1	5,5	5,9	2,6	9,4	9,2
CVP	2,7	4,6	–	3,1	4,9	9,4	3,4	3,9	0,9**	8,4	7,9
SVP	1,3	5,8	3,3	–	6,0	9,6	3,3	3,5	5,9	7,8	6,7
LdU	2,8	2,7	4,5	5,0	–	8,3	3,9	4,0	4,0	9,1	8,6
PdA	8,0	1,0	9,0	8,0	8,0	–	8,0	9,0	2,0	9,7	10,0
LEv	1,8	6,1	4,5	3,6	4,0	9,1	–	–	5,7	8,8	7,6
RNa	4,0	6,0	5,8	2,3	6,2	9,5	3,4	3,7	6,3	–	–
Total	3,1	5,1	4,1	3,6	4,7	8,3	3,3	4,3	3,8	8,7	7,9

* Christlichsoziale Partei

** Die Christlichsoziale Partei wurde von einigen Mitgliedern der CVP-Fraktion als eigene Partei bezeichnet (Zuordnungsziffer 0)

Natürlich kann es an dieser Stelle nicht darum gehen, das gesamte, in Tabelle 38 wiedergegebene Beziehungsfeld zu kommentieren. Wir müssen uns auf einige interessante Resultate beschränken. Zu diesen gehört ohne Zweifel die Beziehung der vier Bundesratsparteien untereinander. Die einzelnen Distanzwerte weisen auf eine hohe Kommunikationsdichte zwischen der FdP und der SVP sowie auf die klare Aussenseiterposition der SP innerhalb der Regierungskoalition. Alle drei bürgerlichen Bundesratsparteien klassieren die SP mit einem deutlichen Abstand

hinter ihren beiden bürgerlichen Koalitionspartnern. Von allen drei Parteien werden ihr die Liberale Partei und die Evangelische Volkspartei, von der FdP sogar der Landesring, vorgezogen. Aber auch die Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion beweisen eine recht geringe politische Affinität zu ihren Koalitionspartnern. Sie zeigen mehr oder weniger klare Präferenzen für den Landesring und die PdA. Zwei weitere Ergebnisse mögen erstaunen. Die Fraktionen des Landesrings und der SP klassieren sich gegenseitig an erster Stelle (Ausnahme: die im Parlament nicht als Gruppe vertretene Christlichsoziale Partei wird von den SP-Vertretern noch vorgezogen)! Schliesslich zeigt die SVP eine erstaunlich hohe Affinität zu einer der beiden "Überfremdungsparteien". Die Republikanische Bewegung wird in nächster Nähe der SP eingestuft.

Mit der Berechnung von fraktionsspezifischen Durchschnittswerten erfassen wir natürlich nur ein relativ grobes Beziehungsfeld. Neben der Fraktionszugehörigkeit gibt es eine Reihe anderer Faktoren, die das Kontaktverhalten des Abgeordneten zu den Mitgliedern einer ganz bestimmten Fraktion bestimmen. Angesichts der föderalistischen Struktur des schweizerischen Parteiensystems ist dabei vor allem an die politische Kultur zu denken. Wie wir schon mehrmals feststellen konnten, handeln die Parlamentarier im eidgenössischen Parlament nicht losgelöst von regionalen Erfahrungen. Das unterschiedliche Gewicht und die verschiedenartige Färbung der gleichen Partei in verschiedenen Regionen lässt vermuten, dass sich die in Tabelle 38 herauskristallisierte Kommunikationsstruktur regionsspezifisch differenzieren lässt. Wir haben das in der letzten Zeile von Tabelle 39 errechnete Total, d.h. die Einschätzung der einzelnen Parteien durch sämtliche Ratsmitglieder, deshalb zusätzlich getrennt für die Parlamentarier der drei Sprachregionen berechnet. Das Ergebnis ist in Tabelle 39 ersichtlich.

Tabelle 39

Die Einschätzung der Parteien durch die Parlamentarier aus den drei Sprachregionen (NR)

Sprachregion	Partei FdP	SP	CVP	SVP	LdU	PdA	LP	EVP	CSP	NA	Rep.
Deutsche Schweiz	3,1	5,5	3,9	3,4	4,9	8,5	3,5	4,1	3,8	8,5	7,6
Westschweiz	3,0	3,8	5,1	3,8	4,3	7,9	3,0	5,4	3,7	9,2	8,7
Tessin	4,3	4,0	4,8	5,6	3,9	6,9	2,5	4,0	3,8	9,9	9,0

Zwischen den drei Sprachregionen bestehen in der Tat beträchtliche Unterschiede in der Beurteilung einzelner Parteien. So fühlen sich beispielsweise die Westschweizer Parlamentarier der SP weit näher als den beiden konfessionellen Parteien. Von den Abgeordneten aus der deutschen Schweiz hingegen werden CVP und EVP klar vor der SP klassiert. Verschieden eingeschätzt werden aber auch die Parteien der extremen Linken und Rechten. Für die Westschweizer bedeutet die PdA das

"kleinere Übel". Ein wichtiger Grund dafür ist sicher die geringere Bedeutung von Überfremdungsparteien in einer Sprachregion, die sich aus ethnischen Gründen weniger überfremdet fühlt. Dazu kommt die geografische und kulturelle Nähe eines politischen Raumes (Frankreich), in dem die kommunistische Partei einen anderen Stellenwert bzw. ein anderes Image besitzt. Noch deutlicher spürbar sind diese beiden Faktoren im Ergebnis der Abgeordneten aus dem Tessin. Die Tessiner klassieren die PdA in der Nähe der SP. Interessant ist hier aber auch die relativ grosse Distanz zu den beiden den Kanton dominierenden Parteien. FdP und CVP rangieren hinter mehreren Parteien, die im Tessin nur eine geringe Rolle spielen oder aber gar nicht vertreten sind (LP, LdU, EVP, CSP). Da diese beiden Parteien 90% der Tessiner Abgeordneten stellen, erfolgte die Einschätzung der einen Partei hauptsächlich durch die Vertreter der anderen Partei. Im Tessin scheint der "Graben" zwischen FdP und CVP somit bedeutend tiefer als in der übrigen Schweiz[92].

Eine genauere Analyse, welche die Beziehungen zwischen den einzelnen Parteien nach Sprachregionen differenzierte, würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen. Stellvertretend dafür wollen wir aber zumindest die unterschiedlichen Parteipräferenzen der Mitglieder von zwei Sprachgruppen der einen Partei herausgreifen. Tabelle 40 zeigt die politische Distanz der SP-Abgeordneten aus der deutschen Schweiz und der Westschweiz zu den übrigen Parteien. Dabei handelt es sich also um eine Differenzierung der in Zeile 2 von Tabelle 38 wiedergegebenen Resultate nach Sprachregionen.

Tabelle 40

Die Einschätzung der Parteien durch die SP-Abgeordneten aus der deutschen Schweiz und der Westschweiz

Sprachregion	Partei FdP	CVP	SVP	LdU	PdA	LP	EVP	CSP	NA	Rep.
Deutsche Schweiz	4,7	3,6	5,7	3,2	4,7	5,4	5,5	2,0	9,2	9,0
Westschweiz	6,4	5,7	6,8	4,1	2,5	5,2	7,8	2,5	10,0	9,7

Zwei Dinge fallen auf. Die gesamthaft positivere Einschätzung der PdA durch die Parlamentarier aus der Westschweiz (siehe Tabelle 39) ist hauptsächlich der unterschiedlichen Einstellung der Sozialdemokraten zuzuschreiben. Die SP-Vertreter aus der Westschweiz klassieren die PdA klar an erster Stelle. Bei ihren Fraktionskollegen aus der deutschen Schweiz folgt die Partei der Arbeit hingegen erst an

92 Der Vergleich mit Tabelle 38 zeigt, dass FdP und CVP von sämtlichen Mitgliedern der jeweiligen Gegenpartei bedeutend wohlwollender beurteilt werden als von den entsprechenden Parteivertretern aus dem Tessin.

Politische Distanz zu der:	CVP	FdP
Total (FdP bzw. CVP)	4,0	2,7
Tessiner (FdP bzw. CVP)	4,3	4,8

vierter Stelle, auf gleicher Höhe mit der FdP. Diese wird von den Westschweizern klar negativer eingeschätzt als die ideologisch verwandte Liberale Partei. Das Resultat relativiert das Image der LP als dem konservativen rechten Flügel des schweizerischen Freisinns[93]. Für die Westschweizer Sozialdemokraten scheint eine Zusammenarbeit mit den Liberalen weit eher möglich als mit den doch stärker an Arbeitgeberkreise gebundenen Freisinnigen.

Die Differenzierung der fraktionsspezifischen Kommunikationsstruktur nach der regionalen Herkunft der Parlamentarier hat gezeigt, dass wir mit den Fraktionsdurchschnittswerten (Tabelle 38) nur einen Teil der Wirklichkeit erfassen. Ohne Zweifel wären mit zusätzlichen Kriterien, wie etwa der Mitgliedschaft in bestimmten Interessengruppen, parlamentarischen Clubs oder ständigen Kommissionen, weitere qualitativ verschiedene und die in Tabelle 38 aufgeführten Strukturen verfeinernde Beziehungsfelder zu erfassen. Wenn wir die politische Distanz zu den verschiedenen Parteien und, darauf basierend, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen diesen betrachten, erscheinen die einzelnen Fraktionen somit alles andere als homogen. Wie gross, bzw. klein die Übereinstimmung tatsächlich ist, kann relativ leicht ausfindig gemacht werden. Wir müssen dazu abklären, wie weit sich die individuellen Klassierungen der einzelnen Fraktionsmitglieder voneinander unterscheiden. Mit der Streuung steht uns dafür ein geeignetes Indiz zur Verfügung.

Wir haben für jede Fraktion die Standardabweichung s als gebräuchlichstes Mass für die Streuung berechnet[94]. Sie gibt uns an, wie stark die Angaben der einzelnen Fraktionsmitglieder von dem für die Fraktion berechneten Mittel (siehe Tabelle 38) abweichen. s wird 0, wenn alle Fraktionsmitglieder die entsprechende Partei gleich einstufen (z.B. im 10. Rang). Je tiefer also die in Tabelle 41 zusammengestellten Werte, desto grösser ist die Übereinstimmung in der Fraktion in bezug auf die Einstufung der jeweiligen Partei.

Am wenigsten einig ist man sich in der SP. Den wohl wichtigsten Grund dafür haben wir mit der Differenzierung nach Sprachregionen bereits aufgedeckt. Die SP-Abgeordneten aus der Westschweiz besitzen eine Präferenzordnung, die sich deutlich von derjenigen ihrer Fraktionskollegen aus der deutschen Schweiz unterscheidet. Besonders umstritten ist dabei das Verhältnis zur PdA; relativ einheitlich eingeschätzt werden nur die beiden Parteien der extremen Rechten. Auch in diesen Standardabweichungen zeigt sich im übrigen wieder die besondere Stellung der SP innerhalb der Regierungskoalition. Den Mitgliedern der drei bürgerlichen Bundesratsparteien fällt es ausserordentlich schwer, ihren Koalitionspartner einzuschätzen. Für die FdP und die CVP ergibt sich bei der Klassierung der SP die jeweils höchste Streuung. Erstaunlich tiefe s-Werte lassen sich für die Liberale und Evan-

93 P.H. Ehinger, Schweizerischer Liberalismus im Wandel, S. 625.

94 Die Standardabweichung einer Verteilung ist die Quadratwurzel der mittleren, quadrierten Abweichungen, also:

$$s = \sqrt{\frac{\sum x^2_j}{N}}$$

x_j = Abweichungswerte
N = Zahl der Beobachtungen

Vgl. C. McCollough/L. van Atta, Statistik programmiert, S. 157.

gelische Fraktion errechnen. Die Tatsache, dass es sich dabei um ein Zweckbündnis zweier Parteien in einer Fraktionsgemeinschaft handelt, schlägt sich weniger deutlich im Resultat nieder als im Falle der Frei-republikanischen und Nationalen Fraktion. Der hohe Grad an Übereinstimmung innerhalb der PdA schliesslich ist Ausdruck der ideologischen Homogenität der Partei. Auf der anderen Seite spiegelt sich im Ergebnis des Landesrings dessen politische Heterogenität wider.

Tabelle 41

Die Homogenität der Fraktionen in bezug auf die Einschätzung der Parteien

Fraktion	Partei (Standardabweichung s)										
	FdP	SP	CVP	SVP	LdU	PdA	LP	EVP	CSP	NA	Rep.
FdP	–	2,1	1,8	1,7	1,7	1,3	0,9	1,6	1,8	1,2	1,4
SP	2,4	–	2,3	2,6	2,1	3,6	2,1	2,1	1,9	0,9	0,8
CVP	1,4	2,3	–	1,7	1,7	1,0	2,0	1,7	0,9	1,6	1,8
SVP	0,8	1,8	1,6	–	2,0	0,8	1,4	1,8	1,6	1,9	1,7
LdU	1,5	1,3	1,9	1,8	–	2,2	1,5	2,7	2,1	0,8	1,3
PdA	0	0	1,4	0	0	–	0	1,4	0	0,6	0
LEv	1,4	1,4	1,1	1,6	1,5	0,9	–	–	0,8	1,2	1,8
RNa	1,8	2,8	2,5	2,0	2,6	0,8	1,1	1,4	1,0	–	–

In diesem Kapitel haben wir abgeklärt, wie weit die Mitglieder der einzelnen Fraktionen über ihre Fraktionsgrenzen hinaus mit Ratskollegen zusammenarbeiten und damit bewusst oder unbewusst die Ratschläge von parlamentarischen Experten in die eigene Entscheidfindung miteinbeziehen. Dabei hat sich gezeigt, dass sich die Parlamentarier der "bürgerlichen Opposition" in besonderem Masse um derartige Informationen bemühen. Ihre Experten suchen sie sich vor allem in den drei bürgerlichen Bundesratsparteien. Die Mitglieder der beiden Parteien der politischen Linken kommen hingegen dazu kaum in Frage; sie sind ihrerseits aber auch weit weniger an Entscheidhilfen aus anderen Fraktionen interessiert.

In einem zweiten Teil haben wir zusätzlich versucht, etwas Licht in das Dunkel der informellen Kommunikationsstrukturen im eidgenössischen Parlament zu bringen. Dabei sind wir davon ausgegangen, dass sich die Interaktionsdichte zwischen zwei Fraktionen u.a. in der von den Fraktionsmitgliedern ausgedrückten politischen Distanz manifestiert. In dem so konstruierten Beziehungsfeld liess sich erkennen, dass die SP eine gewisse Randstellung innerhalb der Regierungskoalition einnimmt. Ebenso zeigte es sich, dass den Parteien der extremen Rechten und Linken im Gesamtrat eine Aussenseiterposition zukommt. Der Blick auf die unterschiedlichen Einstellungen der Parlamentarier aus den drei Sprachregionen machte aber auch deutlich, dass wir mit unserer Analyse nur den einen Aspekt eines äusserst vielschichtigen Phänomens zu erfassen vermochten.

5.6. *Entscheidhilfen aus der Verwaltung*

Der schweizerische Parlamentarier lebt in "Zeit-, Sachkunde- und Bewertungsnot" (Eichenberger). Um sie zu lindern, ist er auf Entscheidhilfen angewiesen. Die neben den parlamentarischen Experten wohl wichtigsten Helfer sind die Sachverständigen der Verwaltung.

Der einzelne Abgeordnete regt den Gesetzgebungsprozess meist nur in Form allgemeiner Anregungen an. Ein fertig formulierter Entwurf wird selten vorgelegt[95]. Hinter dem Gesetzesvorschlag, über den das Parlament zu befinden hat, steht also in der Regel ein Departementsentwurf. Dieser geht auch auf den späteren Stufen der vorparlamentarischen Gesetzgebung immer wieder durch die Hände von Verwaltungsexperten. Die Verwaltung nimmt Einsitz in die Expertenkommissionen. Die eingegangenen Antworten aus der Vernehmlassung werden von der zuständigen Verwaltungsabteilung ausgewertet und in den Entwurf eingearbeitet. Kurz, jeder Gesetzesentwurf besitzt "seine" Verwaltungsexperten. Der Abgeordnete, der zusätzliche Informationen und Entscheidhilfen sucht, wird diese ohne Schwierigkeiten beim entsprechenden Verwaltungsexperten finden.

Nun würden die Entscheidhilfen aus der Verwaltung kaum unser Interesse verdienen, wenn nicht auch sie, wie die übrigen von uns herausgestrichenen Entscheidfaktoren, einen politischen Charakter besässen. Das Gewicht, das der Parlamentarier Informationen aus der Verwaltung beimisst, ebnet oder versperrt den Weg für bestimmte Lösungsvarianten. Entscheidhilfen sind niemals wertfrei; die Sachrationalität ist eine Ideologie[96]. Max Imboden hat die Vermischung von politischer Entscheidung und technischer Vorbereitung als wichtigste Ursache des "Helvetischen Malaise" bezeichnet[97]. Die Erscheinung ist aber – über eine Besonderheit des schweizerischen Regierungssystems hinaus – ein Merkmal der Problemlösungsprozesse in hochindustrialisierten Staaten ganz allgemein. Fachwissen ist dann nicht mehr neutral, wenn es "nicht alles sagt". Die wachsende Komplexität des Entscheidstoffes hat unter anderem dazu geführt, dass aus einer Reihe von Sachgesetzen die wichtigsten auszuwählen sind. Die Auswahl erfolgt beim Experten. Sie ist schon darum "politisch", weil sich die Verwaltung primär am Möglichen und weniger am Ideellen, Wünschbaren zu orientieren hat. Darüber hinaus sind mehr als die Hälfte aller Chefbeamten Mitglieder einer politischen Partei[98]. Auch wenn,

95 Nach A. Riklin 'ist die schweizerische Verfassungswirklichkeit in bezug auf die Initiative durch drei Besonderheiten gekennzeichnet: a) die Konkurrenzierung der Initiativfunktion von Regierung und Parlament durch die Volksanregung, b) die Seltenheit der Einbringung formulierter Gesetzesentwürfe im Parlament, c) die Häufigkeit der Einbringung von Motionen und Postulaten im Rat'. Vgl. A. Riklin, Die Funktion des schweizerischen Parlaments, S 376. In letzter Zeit werden allerdings wieder vermehrt fertig formulierte Entwürfe eingebracht. Dafür verantwortlich ist die 'Reaktivierung' der parlamentarischen Initiative; sie war lange Zeit vergessen und wurde erst 1970 ins Geschäftsverkehrsgesetz der BVs aufgenommen.

96 Zum Verhältnis von Sachwissen und Politik siehe insbesondere J. Habermas 'klassischen' Aufsatz: Verwissenschaftlichte Politik und Oeffentliche Meinung in J. Habermas, Technik und Wissenschaft als Ideologie, S. 120–145.

97 M. Imboden, Helvetisches Malaise, in: Staat und Recht, S. 279–307.

98 U. Klöti, Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, S. 100 ff.

wie Klöti vermutet, "ein gemeinsames Berufsethos der Beamten die parteipolitischen Gegensätze ... weitgehend überlagert"[99], wird es dem Beamten kaum gelingen, den technischen Entscheid von seinem eigenen politischen Wertsystem in allen Fällen sauber zu trennen.

Mit der folgenden Frage haben wir abgeklärt, ob der Parlamentarier Entscheidhilfen aus der Verwaltung beansprucht:

Frage 161: Haben Sie in der Frage, der Sie am meisten Aufmerksamkeit geschenkt haben, Kontakt mit ... Chefbeamten der Bundesverwaltung aufgenommen?
Ja/Nein?

Wie im Falle der Entscheidhilfe vom Parlamentskollegen (Kap. 5.4.1.) wird somit auch hier eine Frage ausgewertet, die nicht generalisierende Einstellungen, sondern konkretes Verhalten in einem spezifischen Entscheidungsprozess beleuchtet. Wie dort stellt sich darum die Frage nach der Fallspezifität der ermittelten Resultate. Wir sind ihr nachgegangen, indem wir die Antworten in einem ersten Schritt differenziert nach den vier Entscheidungsprozessen, auf die sich die Befragten beziehen konnten, ausgewertet haben. Dabei hat sich gezeigt, dass sich das spezifische Kontaktverhalten der Fraktionen nicht mit dem materiellen Gehalt der zur Diskussion stehenden Vorlage begründen lässt. Keine der vier Vorlagen hat die Parlamentarier zu über- bzw. unterdurchschnittlich vielen Kontakten mit Verwaltungsexperten genötigt[100]. Wir glauben deshalb, dass wir trotz der spezifischen Fragestellung das für die einzelnen Fraktionen sowie die beiden Kammern typische (Normal) Verhalten erfasst haben[101].

5.6.1. Die Bedeutung von Verwaltungsexperten für die Mitglieder der einzelnen Fraktionen und der beiden Räte

Die Bedeutung von Verwaltungsexperten für die einzelnen Fraktionen und die beiden Kammern ist in Tabelle 42 ersichtlich. Die Tabelle zeigt, zu wievielen Prozenten die entsprechenden Mitglieder mit Verwaltungsexperten Kontakt aufgenommen haben.

99 Ebd. S. 108.

100 Für die PdA und die RNa konnten wir diese Aussage allerdings nicht überprüfen. Sämtliche Mitglieder der RNa haben für die eine Vorlage (Problem der ausländischen Arbeitskräfte) geantwortet, und bei der PdA lagen zu wenig Nennungen vor.

101 Damit nicht ausgeschlossen ist natürlich die Möglichkeit, dass die Mitglieder der einzelnen Fraktionen sich in allen vier Entscheidungsprozessen atypisch verhielten. Es wurden vier Vorlagen ausgewählt, die ein recht hohes Konfliktpotential besitzen. Wie sich diese Tatsache auf das Kontaktverhalten der Abgeordneten mit Verwaltungsexperten auswirkt, ist schwierig zu prognostizieren.

Tabelle 42

Die Bedeutung von Verwaltungsexperten nach Fraktionen und Räten

Fraktion	Kontakt mit Verwaltungsexperten Nationalrat (in %)	Ständerat (in %)
RNa	67	–
FdP	63	79
SVP	57	80
LdU	50	*
CVP	49	53
SP	43	100
LEv	38	50
PdA	–	–
Total	52	67

* Nur eine Nennung

Im Nationalrat haben die Mitglieder der RNa am häufigsten auf den Sachverstand der Verwaltungsexperten zurückgegriffen. Gerade für diese Fraktion trifft aber möglicherweise nicht zu, was wir generell zur Problemspezifität unserer Resultate geltend machten (siehe auch Anm. 92). Sämtliche Mitglieder der RNa haben dem Problem der ausländischen Arbeitskräfte am meisten Aufmerksamkeit geschenkt. Angesichts der tragenden Bedeutung dieser Vorlage für die Fraktion, scheint darum eine gewisse Vorsicht in der Interpretation des Ergebnisses angezeigt. Der Vergleich der vier Bundesratsparteien ist dagegen sicher aussagekräftig. Er führt zu einer interessanten Hypothese. Die Häufigkeit der Kontakte mit Verwaltungsexperten gleicht nämlich – zumindest was den hohen Wert der FdP und den tiefen der SP betrifft – dem Anteil der Fraktionen an parteieigenen Chefbeamten in der Verwaltung. 1969 waren von den 174 befragten Chefbeamten, die sich als Parteimitglieder zu erkennen gaben, 107 bzw. 61% in der Freisinnigen Partei und nur 10 bzw. 6% in der SP organisiert[102]. Offensichtlich wird der Gang in die zuständige Verwaltungsabteilung erleichtert, wenn der Parlamentarier hinter dem gesuchten Experten zusätzlich den politisch gleich Gesinnten weiss. In diesem Lichte kann das Resultat der PdA natürlich nicht verwundern. Die Partei der Arbeit stellt keine Chefbeamten. Die einzige ihr politisch mehr oder weniger nahe stehende Partei (SP) ist zudem in der Verwaltung deutlich untervertreten.

Im Ständerat besitzen Informationen aus der Verwaltung ein noch stärkeres Gewicht als im Nationalrat. Über zwei Drittel aller Ständeräte haben Verwaltungs-

102 U. Klöti, a.a.O., S. 187.

experten kontaktiert. In sämtlichen Fraktionen liegt der entsprechende Anteil zudem über demjenigen der nationalrätlichen Fraktion. Möglicherweise führt das Fehlen einzelner politischer Richtungen im Rat (PdA, Rep., NA) sowie die geringere Parteiaffinität der Ratsmitglieder (siehe Kap. 5.1.2.) zu einer gewissen Entpolitisierung der Plenumsdiskussionen. Damit wird Zeit und Raum für "sachrationale" Lösungen geschaffen, die den Ratschlag des "neutralen" Sachexperten erfordern. Der Ständerat steht dem Ausbau der Verwaltungsdienste bzw. der damit verbundenen Erweiterung des Personalbestandes denn auch weit positiver gegenüber als die Grosse Kammer[103].

Während die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Fraktion und zu einer der beiden Kammern das Kontaktverhalten zu Verwaltungsexperten also eindeutig prägt, geht von den anderen Faktoren, wie etwa der Aufenthaltsdauer im Rat oder der Zugehörigkeit zu einer Sprachregion, kein nachweisbarer Einfluss aus. Gute und schlechte Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Chefbeamten der Verwaltung scheinen sich die Waage zu halten. Die "älteren" Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion haben die Skepsis gegenüber Informationen aus der Verwaltung ebenso wenig verloren wie auf der anderen Seite die "etablierten" Freisinnigen ihr Vertrauen. Dass sich schliesslich Tessiner und Westschweizer Parlamentarier etwa gleich häufig an Verwaltungsexperten wenden wie ihre Ratskollegen aus der deutschen Schweiz, ist wohl nicht zuletzt eine Folge des ausgeprägten Sprachenföderalismus an der Spitze der Bundesverwaltung. Die Zusammensetzung der Gruppe der Chefbeamten stimmt ziemlich genau mit der Sprachstruktur der schweizerischen Bevölkerung überein[104].

5.6.2. Die Entscheidhilfe "Verwaltungsexperte" und die übrigen Entscheidfaktoren

Wir haben die durchschnittliche Partei- und Interessengruppen-Affinität der Parlamentarier, die mit Verwaltungsexperten Kontakt aufgenommen haben, den entsprechenden PAI- und IGRUAI-Mitteln der Parlamentarier, die auf eine derartige Entscheidhilfe verzichtet haben, gegenübergestellt. Die Ergebnisse für die einzelnen Fraktionen im Nationalrat sind in Tabelle 43 zusammengestellt.

Das Vertrauen in den Ratschlag von Verwaltungsexperten geht auf Kosten der Parteiaffinität. In sämtlichen Fraktionen besitzen diejenigen Abgeordneten, die sich von einem Chefbeamten informieren liessen, eine durchschnittlich leicht geringere Parteiaffinität als ihre Fraktionskollegen. Umgekehrt entspricht der stärkeren Bindung an die Verwaltung eine überdurchschnittliche Interessengruppen-Affinität (Ausnahme: FdP). Im Gegensatz zu der Parteiaffinität ist die Interessengruppen-Affinität nicht ein gruppen- bzw. fraktionsspezifisches, sondern weit eher ein

103 J.D. Delley, Position législatives du Conseil des Etats, S. 15.
104 U. Klöti, a.a.O., S. 94.

institutionelles Phänomen. Eine positive Haltung zu Interessengruppen ist Ausdruck der politischen Integration bzw. Identifikation mit tragenden Normen des politischen Systems (siehe Kap. 5.2.). Sie gleicht dem Vertrauen in Informationen, die einen hohen Grad an Systemkonformität besitzen. Der Verwaltungsexperte ist die dafür bestens geeignete Instanz.

Tabelle 43
Kontakt zu Verwaltungsexperten und Partei- und Interessengruppen-Affinität (NR)

Fraktion	Parteiaffinität (PAI-Mittel)		Interessengruppen-Affinität (IGRUAI-Mittel)	
	Kontakt mit Verwaltungsexperten			
	Ja	Nein	Ja	Nein
FdP	2,0	2,1	2,9	3,0
CVP	2,0	2,1	3,4	2,7
SP	2,7	2,8	3,1	2,9
SVP	2,8	3,7	3,1	2,8
LdU	2,8	3,0	2,6	2,4
LEv	2,0	2,8	3,0	2,2
RNa	3,0	3,5	3,3	2,0
PdA	–	3,3	–	1,7
NR Total	2,3	2,7	3,1	2,7

Zu den übrigen Entscheidfaktoren lassen sich hingegen keine eindeutigen Beziehungen herauskristallisieren. So ist insbesondere ein bestimmter Entscheid- und Repräsentationsstil des Parlamentariers ohne Einfluss auf sein Kontaktverhalten mit Verwaltungsexperten. Der kompromissfreudige "Trustee" macht in gleichem Masse vom Sachverstand der Chefbeamten Gebrauch wie der prinzipientreue "Delegate". Einzig die Repräsentationsausrichtung besitzt einen gewissen Einfluss. Die Parlamentarier mit einer geografischen Ausrichtung (siehe Kap. 5.3.1.) haben Entscheidhilfen aus der Verwaltung häufiger angefordert als ihre Ratskollegen. In der am wenigsten politischen Repräsentationsausrichtung ist am meisten Platz für "sachrationale" Überlegungen.

Mit der Entscheidhilfe aus der Verwaltung haben wir den letzten der von uns ausgewählten Entscheidfaktoren diskutiert. Für die einzelnen Fraktionen sowie die beiden Kammern wurde für jeden Entscheidfaktor bzw. für jedes Rollensegment der entsprechende Gewichtungsfaktor berechnet. Auf der Basis dieser Resultate können wir nun die fraktions- und ratsspezifischen Rollenbilder konstruieren. Damit werden im folgenden Kapitel die in diesem Abschnitt vorgestellten Ergebnisse in einer vergleichenden Analyse noch einmal aufgerollt und zugleich zusammengefasst.

6 Die fraktions- und ratsspezifischen Entscheidmuster

Der eidgenössische Parlamentarier besitzt eine geringe Parteidisziplin. Er akzeptiert die starke Stellung der Interessengruppen im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess und versucht den unterschiedlichen Bedürfnissen einer stark segmentierten Gesellschaft im Kompromiss Rechnung zu tragen. Den von ihm Repräsentierten gegenüber fühlt er sich weitgehend ungebunden. Zeitnot macht ihn empfänglich für Fachwissen aus der Verwaltung; eine Atmosphäre des "gütlichen Einvernehmens" erlaubt ihm die Zusammenarbeit mit Parlamentskollegen über die Parteigrenzen hinaus.

Dieses Kurzporträt ist richtig und falsch zugleich. Richtig, weil sich der aus der blossen Kenntnis der Geschichte und der strukturellen Eigenheiten des politischen Systems Schweiz ableitbare Idealtyp in der empirischen Analyse durchaus finden lässt. Zwei Drittel der Parlamentarier bewerten das Einbringen einer Gesetzesvorlage ohne vorheriges Besprechen mit der Fraktion und die öffentliche Stellungnahme gegen die Parteiführung als annehmbar. Nur 3% äussern ein offenes Misstrauen gegen Interessengruppen. Über drei Viertel bekennen sich zum "Kompromiss in Grenzen", und der gleiche Anteil glaubt, in seinen Entscheiden völlig freie Hand zu haben. Falsch, weil das Bild die komplexe Wirklichkeit auf unzulässige Weise reduziert und die tatsächliche Willensbildung im Parlament verschleiert. Den Westschweizer Sozialdemokraten unterscheiden mehr als nur ideologische und sprachliche Unterschiede von seinem CVP-Parlamentskollegen aus der Innerschweiz. Er besitzt eine andere Rollenperzeption, eine andere Vorstellung über seine Rolle als Parlamentarier. Entscheidfaktoren werden fraktionsspezifisch anders gewichtet; institutionelle und gruppenspezifische Normen werden verschieden eingeschätzt; Rollenkonflikte werden unterschiedlich gelöst.

Wir wollen im folgenden mit unseren Resultaten das oben skizzierte Bild zusammenfassend differenzieren und zugleich profilieren. Dazu werden fraktions- und ratsspezifische Rollenbilder konstruiert, die das relative Gewicht der einzelnen Entscheidfaktoren (Rollensegmente) graphisch aufzeigen. Die in den einzelnen Kapiteln für die verschiedenen Fraktionen und die beiden Räte berechneten Gewichtungsfaktoren bilden die Datenbasis. Sie sind in Tabelle 44 zusammengestellt. Um bei den Fraktionen den Einfluss einer überproportionalen Präsenz von Mitgliedern aus einem der beiden Häuser zu umgehen, haben wir uns auf die Indexmittel und Prozentanteile der Mitglieder des Nationalrates beschränkt. Die vier Dimensionen der Repräsentationsausrichtung (siehe Kap. 5.3.1.) legten wir zur Vereinfachung in zwei Dimensionen zusammen. Unterschieden wird nur noch zwischen "geografisch" und "sektoriell". Die "sektorielle" Repräsentationsausrichtung enthält also die drei ursprünglichen Dimensionen "Bevölkerungssegment", "Politische Idee" und "Anderes" (S. 62). Diese Gewichtungsfaktoren wurden in Winkelmasse umgerechnet, welche die entsprechenden Sektorgrössen definieren, bzw. in einem näch-

sten Schritt die Konstruktion von Rollenbildern erlauben. Tabelle 45 enthält die berechneten Winkelmasse (Sektorgrössen). Die Gewichtungsmasse der Entscheidfaktoren "Parlamentsexperten" und "Verwaltungsexperten" haben wir vor der Umrechnung in Winkelgrade auf eine 5er Skala umgerechnet. Die Berechnung der Sektorgrösse für den "Repräsentationsstil" und den "Entscheidstil" erfolgte auf der Basis der reziproken Mittel[1]. Der Sektor "Repräsentationsausrichtung" erhielt die doppelte Fläche des Sektors "Repräsentationsstil" und wurde auf die beiden Ausrichtungsdimensionen im Verhältnis ihrer Prozentanteile aufgeteilt. Damit erhielten wir acht Sektoren, deren Grösse ähnliche Schlüsse erlaubt: Je grösser der Sektor, desto kleiner die Entscheidautonomie des Rollenträgers. Um diese Dimension gesamthaft überprüfen zu können, führten wir einen neunten, unbesetzten Sektor ein. Dessen Fläche charakterisiert die generelle Entscheidautonomie: je grösser dieser neunte Sektor, desto grösser der Handlungsspielraum des Rollenträgers bzw. desto bedeutender das Gewicht der in unserem Entscheidmodell nicht konzeptualisierten Entscheidfaktoren (als Beispiel: FdP 88, PdA 23).

1 Das Indexmittel wurde von 5 subtrahiert. Damit entspricht ein hohes ESTI-Mittel einer geringen Kompromissbereitschaft und ein hohes REPRESTI-Mittel einer kleinen Bewegungsfreiheit den Vertretern gegenüber.

Tabelle 44

Die Gewichtungsfaktoren der einzelnen Rollensegmente für die beiden Räte und die Fraktionen im Nationalrat

Rollenträger	Partei-affinität	Interessen-gruppen-affinität	Repräsentations-stil	Repräsentations-ausrichtung Geo./Sektor	Entscheid-stil	Parlaments-experten	Verwaltungs-experten
BVs	2,40	2,92	4,49	26/ 74	3,03	73	55
StR	1,91	2,98	4,61	54/ 46	3,23	77	67
NR	2,52	2,91	4,46	20/ 80	2,99	72	52
FdP	2,02	2,94	4,69	25/ 65	3,20	78	63
CVP	2,07	3,07	4,35	28/ 72	3,29	74	49
SP	2,74	3,00	4,15	7/ 93	2,65	61	43
SVP	3,18	2,95	4,68	18/ 62	3,60	68	57
LdU	3,08	2,45	4,85	8/ 92	2,33	93	50
LEv	2,50	2,43	4,63	12/ 88	2,50	75	38
RNa	3,29	3,00	3,86	–/100	2,57	71	67
PdA	3,33	1,67	2,50	–/100	1,75	50	–

Tabelle 45

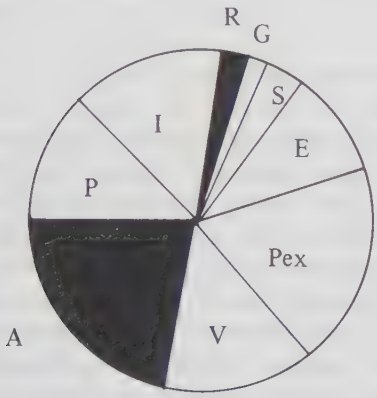
Die Sektorgrösse der einzelnen Rollensegmente für die beiden Räte und die Fraktionen im Nationalrat

Rollenträger	Parteiaffinität (in Winkelgraden)	Interessengruppenaffinität (in Winkelgraden)	Repräsentationsstil	Repräsentationsausrichtung Geo./Sektor	Entscheidstil	Parlamentsexperten	Verwaltungsexperten	Entscheidautonomie
BVs	44	54	9	5/13	36	68	51	80
StR	35	55	7	8/ 6	33	71	62	83
NR	47	54	10	4/16	37	67	48	77
FdP	37	54	6	4/ 8	33	72	58	88
CVP	38	57	12	7/17	32	68	45	84
SP	51	56	16	2/30	43	56	40	66
SVP	59	55	6	2/10	26	63	53	86
LdU	57	45	3	1/ 5	49	86	46	68
LEv	46	45	7	2/12	46	69	35	98
RNa	61	56	21	–/42	45	66	62	7
PdA	62	31	46	–/92	60	46	–	23

Das auf der Basis von Tabelle 45 konstruierte Rollenbild für sämtliche Parlamentarier, also für die Bundesversammlung, erhält folgendes Aussehen:

Graphik 1

Das Rollenbild der Bundesversammlung



P = Parteiaffinität
I = Interessengruppen-Affinität
R = Repräsentationsstil (dunkel gefärbt)
G/S = Repräsentationsausrichtung (G = geografisch/S = sektoriell)
E = Entscheidstil
Pex = Parlamentsexperten
V = Verwaltungsexperten
A = Entscheidautonomie (Gewicht der nicht konzeptualisierten Entscheidfaktoren) (dunkel gefärbt)

Eine Interpretation dieses gesamtparlamentarischen Rollenbildes ist selbstverständlich wenig sinnvoll. Die Gewichtung der einzelnen Rollensektoren ist nur im Vergleich aussagekräftig. Nur in vergleichenden, methodisch aufeinander abgestimmten Analysen wird auch klar, wie weit wir die Einstellung zu bestimmten Entscheidfaktoren als Funktion bestimmter Strukturmerkmale des politischen Systems Schweiz zu verstehen haben. So ist die wohlwollende Haltung den Interessengruppen gegenüber wahrscheinlich weniger ein Ausdruck spezifischer nationaler Interessenkonstellationen und institutioneller Eigenheiten als vielmehr ein Merkmal pluralistischer Staaten überhaupt. Ob sich die Einflussnahme der "Pressure Groups" im institutionalisierten, vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahren vollzieht (CH) oder über informelle Lobbies erfolgt (USA) ist an sich ohne grosse Bedeutung. In beiden Fällen ist sie eine machtpolitische Realität, gegen die nur ein kleiner Teil der Parlamentarier opponiert. Auf der anderen Seite wird sich eine ähnlich geringe Fraktionsdisziplin kaum in einem anderen nationalen Parlament westeuropäischer Nationen finden lassen. Nur in den USA sind die machtpolitischen und institutionellen

Zwänge zum geschlossenen Auftreten derart gering wie in der Schweiz[2]. Die im Rahmen der Studie über "The Role of European Parliaments in Managing Social Conflicts" zu erwartenden Ergebnisse werden erste Hinweise auf die Richtigkeit dieser Hypothesen liefern[3]. Unser Interesse gilt jedoch ganz den einzelnen Fraktionen und den beiden Kammern im eidgenössischen Parlament.

6.1. Die Entscheidmuster der einzelnen Fraktionen

Über die Fraktionen im eidgenössischen Parlament ist wenig bekannt. Politikwissenschaftliche Untersuchungen haben sich bisher weitgehend darauf beschränkt, deren formale Funktion zu beschreiben[4] oder die im Rahmen soziologischer Strukturanalysen ermittelten Ergebnisse (Karrieremuster, Beruf, Verbandsvertretung etc.) nach Fraktionen zu differenzieren[5]. Dabei ging es auch bei diesen weniger um die Bedeutung bestimmter Charaktermerkmale für den Willensbildungsprozess im Parlament als vielmehr um die Frage, wie weit sich in den Fraktionen bestimmte Eigenheiten der Mutterpartei (Interessenrichtungen, Sozialstruktur etc.) finden lassen. Selbstverständlich lässt auch die Kenntnis der Sozialstruktur einer Fraktion gewisse Schlüsse auf deren Rolle im parlamentarischen Willensbildungsprozess zu. Aber selbst beim politisch aufschlussreichsten Strukturmerkmal, der über den Grad der Personalunion ermittelten Verbandsfärbung, sind direkte Folgerungen von der Position zum Einfluss im Entscheidprozess gefährlich. Kocher bemerkt dazu in seiner Fallstudie über das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1964: "Ein angesehener Parlamentarier, der sich ohne engere Beziehungen für die Interessen eines Verbandes einsetzt, kann diesem eine stärkere Hilfe sein als ein eigener Verbandsfunktionär mit Sessel im Rat"[6].

Über die soziologische Strukturanalyse hinaus geht eine Fallstudie der sozialdemokratischen Fraktion[7]. Sie brachte ein Organisations-, Qualifikations- und Planungsdefizit zu Tage, das dringend nach Reformen ruft. Weil ähnliche Untersuchungen über die anderen Fraktionen fehlen, bleibt uns aber verborgen, welchen Stellenwert die aufgedeckten Mängel im parlamentarischen Entscheidprozess besitzen. Wir wissen nicht, ob es sich dabei um ein Charaktermerkmal der sozialdemokratischen Fraktion oder der Fraktionen im eidgenössischen Parlament ganz allgemein handelt. Es fehlt ein Massstab, mit dem wir die Ergebnisse gewichten könnten.

2 S. dazu E. Ozbudun, Party Cohesion in Western Democracies.
3 So insbesondere zur Frage der Parteiaffinität. Die entsprechende Analyse der Parteiaffinität in Belgien, Italien und der Schweiz liegt bereits vor: H.P. Hertig, Party Cohesion in Belgium, Italy and Switzerland.
4 Vgl. K. Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz und C.A. Conrad, Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz.
5 Hier vor allem die Arbeiten von E. Gruner (Die Bundesversammlung 1920–1968, Politische Führungsgruppen im Staat, Aufstellung und Auswahl der Nationalratskandidaten).
6 G. Kocher, Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, S. 256.
7 A. Daguet/P. Vollmer, Die Fraktion zwischen Partei und Parlament.

Die für unsere Fragestellung aufschlussreichsten Hinweise kommen von einer staatsrechtlich orientierten Studie. Mit einer Analyse der Fraktionsdisziplin wollte Vasella die Abhängigkeit der Parlamentarier von ihrer Mutterpartei nachweisen und damit der liberalen Kritik am Parteienstaat eine empirische Basis schaffen[8]. Der Versuch ist, was seine politische Intention betrifft, gescheitert. Heute dominieren jene Stimmen, die die Stellung der Parteien im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess verstärken möchten[9]. Vasella hat mit seiner Analyse aber für den einen Entscheidfaktor vorweggenommen, was wir auch hier versuchen: die fraktionsspezifische Gewichtung entscheidrelevanter Faktoren. Die Stimmdisziplin einer Fraktion zeigt, ob und allenfalls wie weit sich nichtparteibezogene Entscheidfaktoren im parlamentarischen Entscheidprozess durchzusetzen vermögen.

Leider sind ähnliche Studien über die anderen wichtigen Entscheidfaktoren bisher ausgeblieben. So hat es beispielsweise niemand unternommen, die Stellungnahme von Verbänden in der Vernehmlassung mit derjenigen der Fraktionen im Rat zu konfrontieren und so die Beziehung zwischen Interessengruppen und "verwandten" Fraktionen über den Einzelfall hinaus systematisch zu untersuchen[10]. Aber auch die den eidgenössischen Parlamentariern gleichsam als Markenzeichen angehängte Kompromissbereitschaft ist empirisch kaum geklärt. Sie erscheint als logische Funktion institutioneller Besonderheiten (die Zwänge der Konkordanzdemokratie) oder als Charaktermerkmal der politischen Kultur der massgebenden politischen Elite des Landes und wird mit dem Hinweis auf die geringe Konfliktintensität der parlamentarischen Debatten abgetan. Was zudem völlig fehlt, ist die Differenzierung nach Fraktionen.

Die in den folgenden fraktionsspezifischen Rollenbildern zusammengefassten Informationen zu den einzelnen Sektoren besitzen somit einen unterschiedlichen Stellenwert, was ihre Originalität betrifft. Im Fall des Sektors "Parteiaffinität" handelt es sich um Ergebnisse zu einem Phänomen, das Vasella – mit anderen Methoden und für einen anderen Zeitraum – schon zu klären versucht hat. Wir werden in unserem letzten Kapitel darauf zurückkommen. Die Gewichtung des Sektors Interessengruppen-Affinität bringt ergänzende und relativierende Informationen zu der in parlamentarischen Elitestudien aufgedeckten Verbandsfärbung der Fraktionen[11]. Die in diesem Zusammenhang interessierende Beziehung zwischen positioneller Bindung und Einstellung zu Interessengruppen wurde mit Hilfe eigener Daten in Kap. 5.2.2. besprochen. Mit der Analyse des Repräsentationsstils, der Repräsentationsausrichtung, des Entscheidstils sowie der Entscheidhilfen "Verwaltungsexperten" und "Parlamentsexperten" betraten wir hingegen – zumindest was die Differenzierung betrifft – empirisches Neuland.

8 M. Vasella, Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem. Vasella ist ein Schüler von W. Kägi. Zur liberalen Kritik am Parteienstaat s. auch E. Gruner, Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1974–1974.

9 Vgl. E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 456 ff. Im neuen Verfassungsentwurf ist denn auch ein Parteienartikel vorgesehen (Art. 68 'Politische Parteien').

10 E. Gruner, a.a.O., S. 175.

11 Vgl. E. Gruner, Die Bundesversammlung 1920–1968, S. 38 ff.

Graphik 2 zeigt die Rollenbilder der vier Bundesratsparteien. Die geringen Unterschiede sind augenfällig. Erst der zweite Blick bringt fraktionsspezifische Charaktermerkmale zu Tage. Dabei fällt vor allem das eine Rollenbild aus dem "Koalitions-Rahmen": die "Aussenseiter-Rolle" der SP.

Die freisinnige Fraktion erscheint als Abbild der traditionsbewussten liberalen Staatspartei. Die politische Heterogenität der Fraktion sowie die positionellen und "emotionalen" Bindungen an Interessengruppen verbieten eine hohe Fraktionsdisziplin, die sich im übrigen auch ideologisch mit dem liberalen Gedankengut nur schlecht verträgt. Der freisinnige Parlamentarier fühlt sich durch die Wünsche und Forderungen der von ihm Vertretenen nicht gebunden. Er handelt autonom, als unabhängiger Staatsmann, ganz im Sinne der liberalen Repräsentationstheorie des letzten Jahrhunderts. Sein Repräsentationsstil spiegelt das Selbstverständnis einer vom Volk erwählten politischen Elite wider. Seine Repräsentationsausrichtung ist relativ offen, d.h. auf ein politisches Ganzes angelegt. Weil er spezifische Wünsche seiner Wählerschaft oder der ihm nahestehenden Interessengruppe nicht als Delegierter, sondern als Vertrauensmann entgegennimmt, besitzt er einen relativ grossen Handlungsspielraum, was Kompromisse ermöglicht und die Zusammenarbeit oder zumindest den Meinungsaustausch mit Parlamentskollegen aus anderen Fraktionen fördert. Die aufklärerische Vorliebe der liberalen Theorie für alles Rationale macht ihn zudem in starkem Masse empfänglich für Expertenwissen aus der Verwaltung. Dieses letzte Charaktermerkmal könnte dazu führen, dass sich das durch unterschiedliche Interessenbindungen geprägte Entscheidverhalten der freisinnigen Parlamentarier in Zukunft gegenseitig anzugleichen beginnt. Die FdP-Fraktion besitzt das "unpolitischste" bzw. ideologisch am wenigsten fixierte Entscheidmuster. Mit dem zunehmenden Sachzwangcharakter des Willensbildungsprozesses werden entpolitisierte Entscheide aber immer stärker in die eine, die "technisch" mögliche Richtung kanalisiert. In einer immer noch auf Wachstum und technischen Fortschritt ausgerichteten Gesellschaft werden die dabei in den Vordergrund rückenden Lösungsalternativen nur in Ausnahmefällen mit den unmittelbaren Interessen einer eher "wirtschaftsfreundlichen" Partei in Konflikt treten.

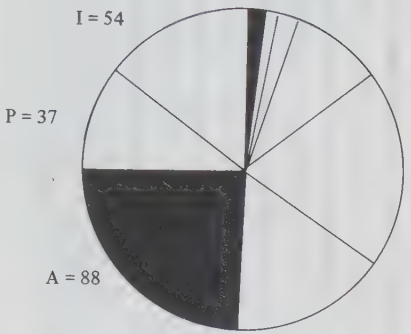
Das Rollenbild der Christlichdemokratischen Fraktion gleicht demjenigen der Freisinnigen. Auch hier erlaubt die politische Heterogenität keine Gleichschaltung über eine formell sanktionierte Parteidisziplin. Die ebenfalls äusserst positive Einstellung zu Interessengruppen charakterisiert die Ablösung der ländlichen, der Wirtschaft fernen Honorationenpartei durch die moderne pluralistische Partei[12]. Als Mitglieder einer Fraktion der politischen Mitte zeigen sich die CVP-Parlamentarier zudem kompromisswillig und offen für die Zusammenarbeit mit Parlamentskollegen aus anderen Fraktionen. Ein wesentlicher Unterschied zur Freisinnigen Fraktion ist dennoch festzustellen. Der Handlungsspielraum des einzelnen Fraktionsmitgliedes ist enger. Wie die meisten konservativen Parteien Europas entstand auch die schweizerische CVP als Reaktion auf die Ideologie des klassischen Libera-

12 Vgl. E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 103 ff. und 301 ff.

Graphik 2

Die Rollenbilder der Fraktionen der vier Regierungsparteien

FdP

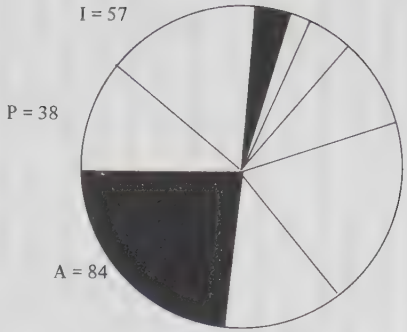


R = 6
G = 4
S = 8
E = 33

Pex = 72

V = 58

CVP

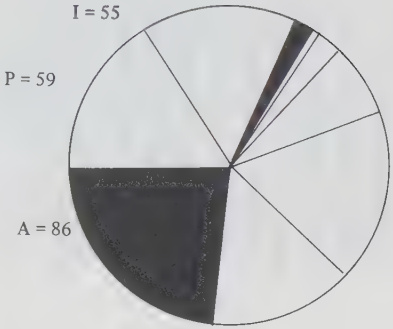


R = 12
G = 7
S = 17
E = 32

Pex = 68

V = 45

SVP

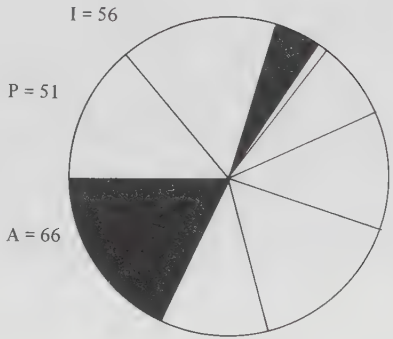


R = 6
G = 2
S = 10
E = 26

Pex = 63

V = 53

SP



R = 16
G = 2
S = 30

E = 43

Pex = 56

V = 40

lismus. Dessen extremer Individualismus wurde als antisozial und unmoralisch empfunden. Der Mensch besitzt als Mitglied einer Gesellschaft bestimmte Pflichten gegenüber dieser Gesellschaft. In gleicher Weise ist der Abgeordnete seinen Wählern "moralisch" verpflichtet. Diese engere Bindung an die Wählerschaft geht auf Kosten des Entscheidfaktors "Verwaltungsexperten". Weil die CVP den allgemeinen Trend zur Entideologisierung nur zögernd beschritt und sich noch stärker an bestimmten weltanschaulichen Postulaten orientiert als etwa die FdP[13], zeigen sich ihre Mitglieder auch skeptischer gegenüber den Sachzwängen des technokratischen Staates. Dies umso mehr, als dessen Wertmuster oft und wahrscheinlich sogar in zunehmendem Masse denjenigen der katholischen Soziallehre zuwiderlaufen.

Die dritte Fraktion des Regierungslagers, die Fraktion der SVP, unterscheidet sich vor allem in der Einschätzung des einen Sektors von den beiden bürgerlichen Koalitionspartnern: der Entscheidfaktor "Partei" besitzt ein wesentlich grösseres Gewicht. Als Minderheit in der Regierung und als Minderheit innerhalb der parlamentarischen Regierungskoalition findet die SVP wahrscheinlich nur dann Gehör, wenn sie geschlossen auftritt. Ihre politische Homogenität und die Ausrichtung auf ganz bestimmte, relativ klar abgrenzbare Interessen erleichtert ihr diese Aufgabe. Die hohe Kompromissbereitschaft lässt vermuten, dass die SVP-Vertreter oft taktisch bedingte Kompromisse eingehen. Man gibt in vielen Bereichen nach und erwartet dafür von den Koalitionspartnern entsprechende Zugeständnisse im eigenen, relativ engen Interessenbereich. Dieser Entscheidstil fordert eine gewisse Handlungsfreiheit gegenüber der klar abgrenzbaren Wählerschaft. Deren Forderungen werden über die entsprechenden Verbände an die Parlamentarier herangetragen, oder aber man kennt sie aus eigener Erfahrung. In keiner anderen Fraktion sitzen derart viele Parlamentarier, die ihr materielles Wissen zu dem der Fraktion am nächsten stehenden Interessengebiet aus der eigenen Berufserfahrung beziehen können[14].

Die Fraktion der SP besitzt eine ähnlich hohe Parteiaffinität wie diejenige der SVP. Auch hier ist sie Ausdruck der politischen Homogenität, der Ausrichtung auf sektorielle Interessen sowie einer gewissen Minderheitsstellung in der Regierungskoalition. Darüber hinaus bilden Einheit und Geschlossenheit parteiideologische Pfeiler, die sich im jahrzehntelangen Kampf um Anerkennung und Macht bewährten, bzw. als realpolitische Notwendigkeit erwiesen[15]. In diese Einheit miteinbezogen wird auch die Wählerschaft, deren Wünschen und Forderungen man sich verpflichtet fühlt, und die man als Delegierter und weniger als Treuhänder und Sachverwalter vertritt. Der Handlungsspielraum des sozialdemokratischen Abgeordneten ist damit weit enger als derjenige der Mitglieder bürgerlicher Fraktionen. Dass die SP als mitverantwortliche Regierungspartei in gewissem Sinne in der Opposition geblieben ist, zeigt sich aber vor allem in der Gewichtung der Entscheidhilfen "Parlamentsexperten" und "Verwaltungsexperten". Beide werden

13 Vgl. M. Rosenberg, Die Konservativ-christlichsoziale Volkspartei der Schweiz.
14 Ueber ein Drittel der SVP-Vertreter sind Landwirte; über drei Viertel sogar besitzen einen Beruf mit engen Beziehungen zur Landwirtschaft (Produktverwertung, Tierärzte etc.).
15 E. Ozbudun, a.a.O., S. 350.

von den SP-Parlamentariern weit weniger beansprucht als von ihren Parlamentskollegen aus den bürgerlichen Fraktionen. Das bestehende Konfliktregelungsmuster wird dagegen unumschränkt akzeptiert. Der Entscheidstil ist nur unwesentlich konfliktbetonter als derjenige der Koalitionspartner und auch gegen die Integration der Interessengruppen in den vorparlamentarischen und parlamentarischen Willensbildungsprozess regt sich offensichtlich keine Opposition.

Graphik 3 vergleicht die Rollenbilder der vier nicht an der Regierung beteiligten Fraktionen.

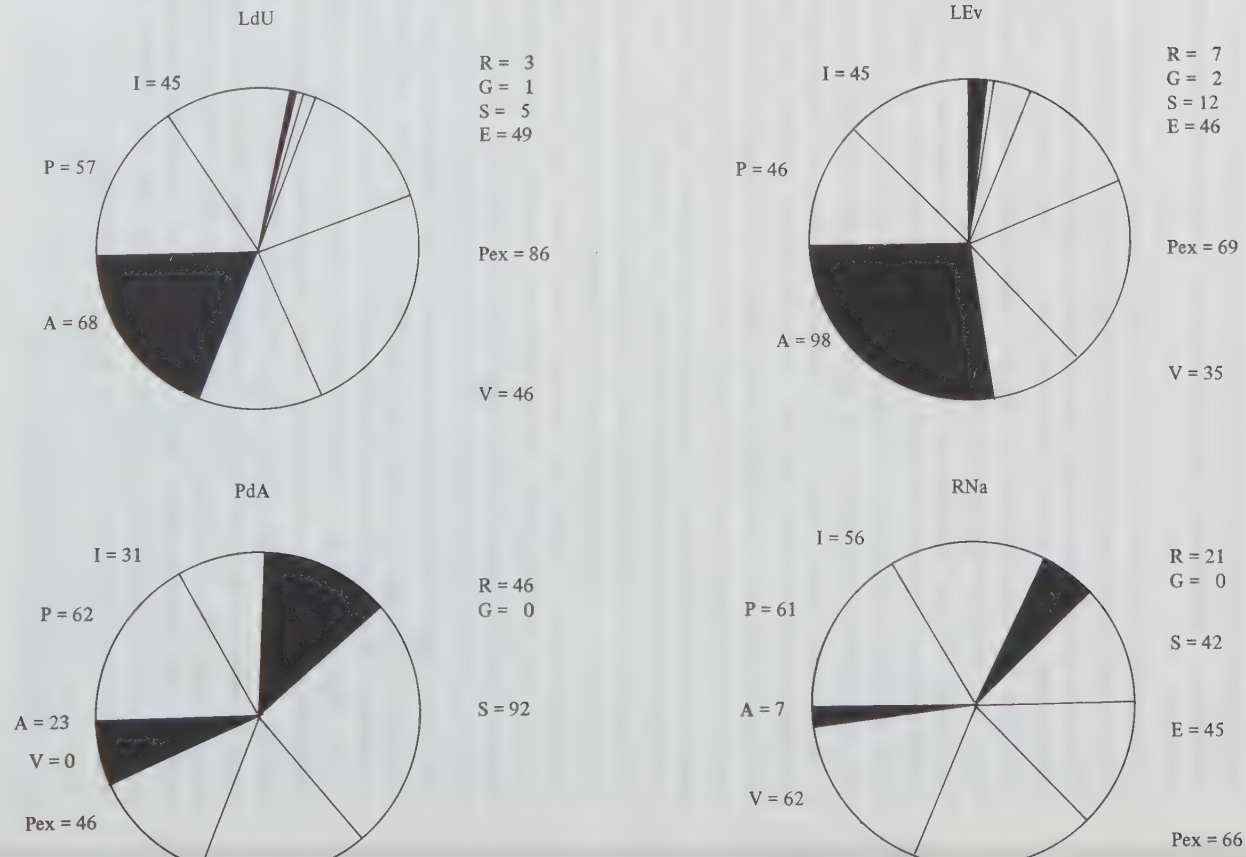
Die beiden Rollenbilder der Liberalen und Evangelischen Fraktion sowie der Fraktion des Landesrings gleichen denjenigen der vier Regierungsparteien. Dagegen besitzen die zwei Fraktionen der beiden politischen Extreme (RNa und PdA) Entscheidmuster, die sich klar von denen der übrigen Fraktionen unterscheiden. Trotz der offensichtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Rollenbildern lassen sich aber auch Charaktermerkmale finden, die alle vier Fraktionen gemeinsam auszeichnen und sie so als "Oppositionsparteien" abheben. Als Ausdruck der Oppositionsstellung im Rat, aber wahrscheinlich auch der kleinen Anzahl Mitglieder der Gruppe ist die Parteiaffinität relativ hoch. Dagegen ist die Einstellung zu Interessengruppen von einer gewissen Skepsis geprägt. Es fehlt die direkte Bindung zu einem wichtigen Interessenverband. Dadurch wird die Tatsache, dass der Parlamentarier oft mit Entscheiden konfrontiert wird, die eigentlich schon im vorparlamentarischen Raum gefällt worden sind, negativer beurteilt. Die eigenen Interessen sind aus dem ins Parlament gelangenden vorparlamentarischen Kompromiss ausgeklammert. Die "oppositionellen" Parlamentarier geben sich denn auch weniger kompromissfreundlich als ihre Kollegen aus dem Regierungslager.

Beim Rollenbild der Fraktion des Landesrings erstaunt vor allem die hohe Parteiaffinität. Die Partei wird durch keine ideologisch koherente Parteidoktrin zusammengehalten und ist denn auch politisch alles andere als homogen. Die Einstellung der Fraktionsmitglieder zur Parteiaffinität muss so als Versuch verstanden werden, der Partei zumindest im eidgenössischen Parlament ein klares politisches Profil zu geben. Dazu sieht sich der Landesring als echte Oppositionspartei[16]. Der Kampf gegen die zur Erstarrung neigende Kompromisspolitik der "grossen Koalition" kann aber nur dann eine spürbare Wirkung zeigen, wenn die Fraktion geschlossen auftritt. Umso deutlicher manifestiert sich die politische Heterogenität der Partei bzw. ihrer Anhänger in einem anderen Sektor. Die Mitglieder der LdU-Fraktion besitzen den autonomsten Repräsentationsstil sämtlicher Parlamentarier. Wenn die genau definierbare Klientel fehlt, und sich ein guter Teil der Anhänger aus stets wechselnden Protest- und Gelegenheitswählern zusammensetzt, ist eine enge Bindung zwischen Delegierenden und Delegierten gar nicht möglich. Der Parlamentarier wartet vergeblich auf bindende Weisungen. Nicht überraschen kann auch die Gewichtung der übrigen Entscheidfaktoren. Entsprechend ihrer oppositionellen Haltung ist die Kompromissbereitschaft relativ ge-

16 E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 165 f.

Graphik 3

Die Rollenbilder der Fraktionen der vier "Oppositionsparteien"



ring. Dies hindert die LdU-Vertreter aber nicht an einer engen Zusammenarbeit mit Parlamentskollegen aus anderen Fraktionen. Ihre politische Offenheit macht sie für alle Fraktionen "salonfähig".

Im Rollenbild der Liberalen und Evangelischen Fraktion mischt sich die liberale Grundhaltung mit den Charaktermerkmalen einer nicht an der Regierung beteiligten Partei. So ist die Parteiaffinität zwar höher als diejenige der FdP und CVP, sie ist aber auch die eindeutig niedrigste der vier "Oppositionsfraktionen". A. von Planta hat die Liberale Partei definiert "als eine Vereinigung von Männern, die sich nicht an die Schablone binden und sich die Freiheit des selbständigen politischen Denkens wahren wollen"[17]. Diesem Bild entspricht sowohl der autonome Repräsentationsstil als auch die Skepsis gegenüber Informationen aus der Verwaltung. Der beste Beleg für diese Charakterisierung ist aber die Gewichtung unseres unbesetzten Rollensegments "Entscheidautonomie". Die Mitglieder der Liberalen und Evangelischen Fraktion besitzen den grössten Handlungsspielraum sämtlicher Parlamentsmitglieder.

Das Entscheidmuster der Frei-republikanischen und Nationalen Fraktion ist in sich widersprüchlich. Die hohe Parteiaffinität und die enge Bindung an die Delegierenden widerspiegeln ihre politische und institutionelle (Aussenseiter-) Position. Ein klar definiertes, auf Fremdgruppen ausgerichtetes politisches Ziel wirkt einigend; die Minderheitsposition im Rat macht das geschlossene Auftreten zur taktischen Notwendigkeit. Als Teil und Stütze einer Volksbewegung fühlt man sich den Gleichgesinnten eng verbunden; als Parlamentarier sieht man sich als direkten Delegierten des in den etablierten Parteien "verratenen" Volkes. Daneben besitzt die RNa-Fraktion aber alle Charaktermerkmale einer integrierten Fraktion der politischen Mitte. Sie besitzt eine relativ hohe Kompromissbereitschaft. Vom Expertenwissen aus der Verwaltung wird rege Gebrauch gemacht, und auch der Grad der Zusammenarbeit mit Parlamentariern aus anderen Fraktionen fällt nicht aus dem Rahmen. Das erstaunlichste Ergebnis ist aber ihre hohe Interessengruppen-Affinität. Die Stellung als Oppositionspartei, die antikapitalistische Parteiideologie sowie der Kampf gegen die Überfremdung auf dem Kapital- und Arbeitsmarkt haben ihr Verhältnis zu Interessengruppen offensichtlich in keiner Weise getrübt.

Wie die Mitglieder der RNa-Fraktion besitzen auch die kommunistischen Parlamentarier einen kleinen persönlichen Entscheidungsspielraum. Die PdA steht in der organisations-politischen Tradition der sozialistischen Kampforganisationen, für die Solidarität, Disziplin und Geschlossenheit notwendige Voraussetzungen für das Erreichen der Parteiziele darstellten. Opposition ist Verrat und dient allein dem Klassenfeind. Noch heute werden in diesem Sinne innerparteiliche Widersprüche nicht als strukturelle Widersprüche definiert, sondern personalisiert oder externen Drahtziehern zugeschrieben[18]. Der Parteibeschluss ist bindend, abweichendes Verhalten wird sanktioniert. Bewusstseinsmässig ist die Verbundenheit zur Basis stark, auch wenn sie sich de facto kaum über direkte Instruktionen von den Delegierenden

17 A. von Planta, in: E. Gruner, a.a.O.; S. 98.
18 Vgl. J. Raschke, Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien, S. 63 ff.

an die Delegierten vollzieht. Die Avantgarde der Arbeiterklasse spricht nicht für sich, sondern im Namen dieser Klasse. Für Kompromisse ist wenig Platz. Mit dem Bekenntnis zum Mehrparteiensystem und zum "helvetischen Weg" zum Kommunismus hat man sich zwar den Spielregeln parlamentarischer Systeme gefügt. Innerhalb dieser soll die eigene Doktrin aber nicht allzu sehr verwässert werden. Auf Entscheidhilfen aus der Verwaltung wird ebenso verzichtet wie auf eine Zusammenarbeit mit Ratsmitgliedern aus anderen Fraktionen[19]. Die negative Haltung den Interessengruppen gegenüber geht zudem weit über eine blosse Skepsis hinaus. Kurz (und etwas überspitzt formuliert): Was die hier analysierten Entscheidfaktoren betrifft, erscheint die Fraktion der PdA als die einzig "oppositionelle" Gruppe im eidgenössischen Parlament.

6.2. Die Entscheidmuster der beiden Räte

Die Existenz einer zweiten Kammer spiegelt den politischen Problemlösungsbedarf der Aufbauphase des schweizerischen Bundesstaates wider. Eine institutionelle Verbindung zwischen den Kantonen und der neuen Zentralgewalt sollte die ideologisch politischen Gegensätze der Bürgerkriegszeit überwinden helfen und deren Integration in den Bundesstaat erleichtern. Der Ständerat sicherte die Beteiligung der kleinen Kantone an der Bundesgesetzgebung. Dem vorwärtsdrängenden Nationalrat wurde ein verfassungsrechtliches Gewissen an die Seite gestellt[20].

Heute sehen die politischen Prioritäten anders aus. Die ehemals im Zentrum stehende Interessendifferenzierung zwischen Bund und Kantonen ist in den Hintergrund gerückt. Im neu hinzugekommenen Vernehmlassungsverfahren haben die Kantone zudem ein Mitentscheidungsrecht erhalten, das eine indirekte Einflussnahme über Standesvertreter an Effizienz und Durchschlagskraft übertreffen dürfte.

Ist so ein zweikammeriges Beratungsverfahren überhaupt noch gerechtfertigt? Neidhardt kommt in seiner Funktionsanalyse der beiden Räte zum Schluss, dass sich die anfallenden Probleme in einem einkammerigen Parlament weit optimaler lösen liessen. Der Ständerat versage in nahezu allen ihm implizit und explizit zugesprochenen Rollen. Er sei weder ein wirksames Repräsentationsorgan der Kantone noch ein den Bund hemmendes "Korrektiv der Mehrheitsdemokratie". Sein verfassungsrechtliches Gewissen entpuppe sich bei genauerem Hinsehen zudem in vielen Fällen als juristisch gekleidetes Veto bestimmter Interessengruppen[21]. Mit seiner Kritik steht Neidhardt nicht allein. Weniger radikal als er plädieren andere Autoren allerdings nicht für die Aufhebung, sondern bloss für eine Funktions-Reform der zweiten Kammer. So schlägt R. Germann die Umgestaltung nach dem Muster des westdeutschen Bundesrates vor. Danach würde dem Ständerat nur noch

19 Mit Ausnahme der SP-Fraktion. Vgl. Kap. 5.5.
20 L. Neidhart, Reform des Bundesstaates, S. 85 f.
21 Ebd., S. 88.

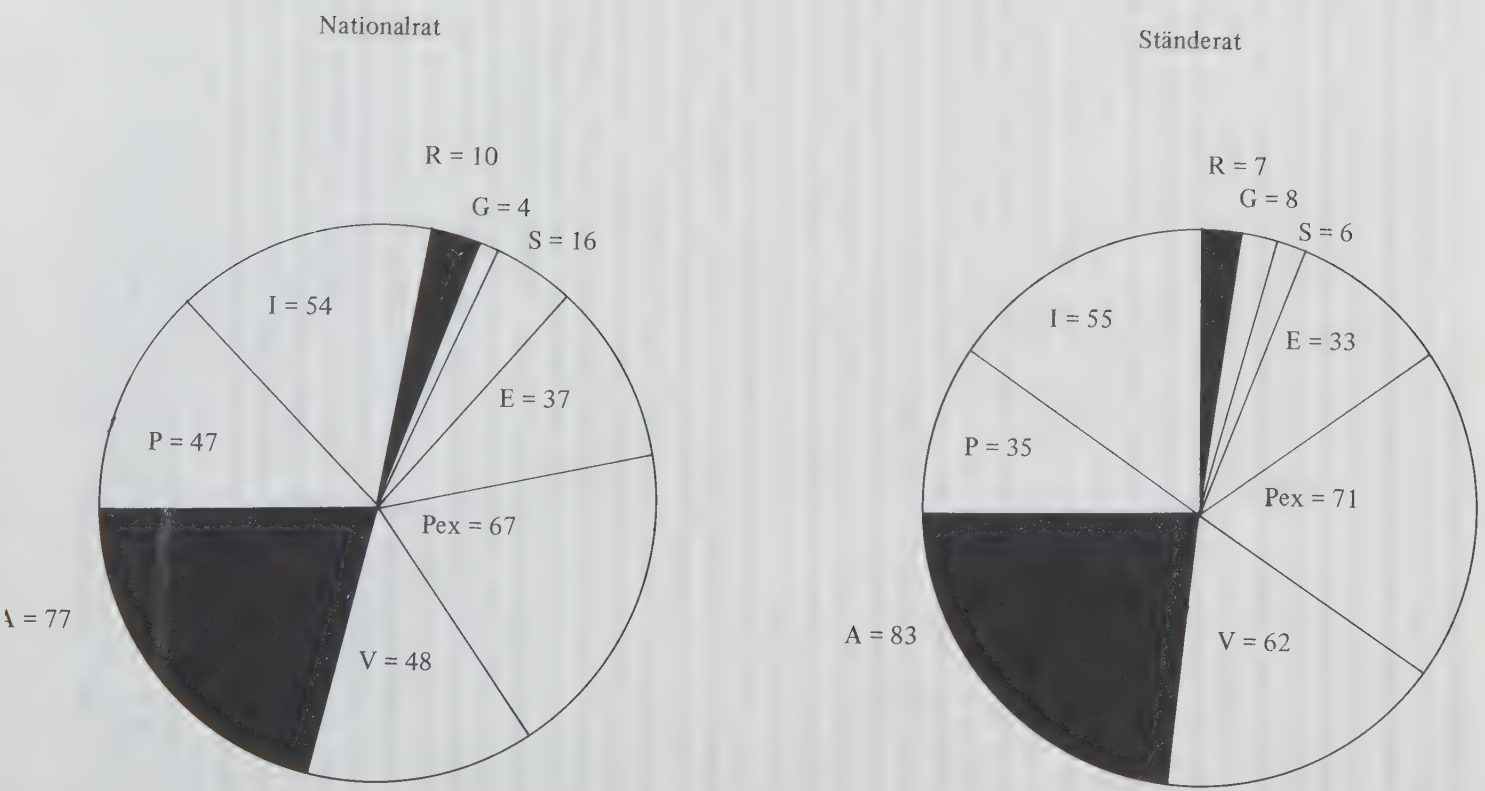
ein aufschiebendes Veto gegen Erlasse des Nationalrates eingeräumt, mit welchem eine zweite Lesung erzwungen werden könnte[22]. Ein ähnlicher Vorschlag kommt von E. Gruner. Er sieht den Ständerat als Koordinationskammer mit Aufgaben, wie sie dem amerikanischen Senat zustehen[23]. Demgegenüber hält G. Schmid Reformen oder gar die Beseitigung der zweiten Kammer für sachlich nicht angebracht. Der Ständerat habe nichts von seiner Bedeutung als relativ verbandsferne "chambre de réflexion" und effizientes Organ der kleinen Kantone eingebüsst[24].

Die Diskussion um die Zukunft des eidgenössischen Zweikammersystems ist also in vollem Gange. Sie kann u.E. nur dann fruchtbar weitergeführt werden, wenn sich zukünftige Kritiker und Verteidiger vermehrt auf empirisch gesichertes Wissen stützen können und auch bewusst davon absehen, normative Überlegungen oder wenig fundierte Impressionen zu Tatsachen zu erheben. L. Trivelli und J.D. Delley haben dazu erste Grundlagen geliefert. Trivellis quantitative Analyse des Differenzbereinigungsverfahrens zwischen 1875 und 1972 brachte interessante Hinweise zur Kooperationsbereitschaft der beiden Räte[25]. In den rund 100 Jahren ihrer Existenz zeigten die beiden Räte eine unverändert hohe Kompromissbereitschaft. In 50% der Fälle hat eine der beiden Kammern in der zweiten Beratung nachgegeben. 83% der umstrittenen Vorlagen konnten spätestens in der vierten Lesung verabschiedet werden. Keiner der beiden Räte ist dabei häufiger als "Sieger" hervorgegangen. In welchen Problembereichen am ehesten Differenzen zu erwarten sind, und wie diese materiell aussehen, haben Delley und Mitarbeiter in einer Untersuchung von etwa 30 Fallstudien (zwischen 1960 und 1974) aufgezeigt. Dabei kamen die Verfasser der Studie zu folgendem Schluss: "nous dirons que le Conseil des Etats présente une double image: celle d'un libéralisme très convaincu qui ne tolère l'intervention de l'Etat que dans des limites strictes d'une part; d'autre part l'image d'une Suisse rurale, besogneuse et économe ... Le Conseil national, lui, représente la sensibilité de la Suisse urbaine, l'Etat social. Ce clivage nous paraît plus valable, comme explication que celui plus traditionnel, qui tend à faire du Conseil national le partisan de la centralisation"[26]. Im weiteren wurde festgestellt, dass die Lösungspräferenzen des Ständerates häufiger mit denjenigen des Bundesrates übereinstimmen als mit den politischen Prioritäten des Nationalrates. In vielen Fällen nimmt die Kleine Kammer zudem eine politische Mittelstellung zwischen Bundes- und Nationalrat ein.

Aus den Ergebnissen der beiden Untersuchungen von Trivelli und Delley lassen sich Hypothesen zu den von uns ermittelten ratsspezifischen Entscheidmustern ableiten. Zu erwarten wäre ein ähnlicher Entscheidstil (eine ähnliche Einstellung zum Kompromiss), eine Repräsentationsausrichtung für den Ständerat, die nur wenig stärker föderalistisch gefärbt ist als diejenige des Nationalrates sowie – als Ausdruck der geringeren politischen Distanz zum Bundesrat – häufigere Kontakte der Stände-

22 R. Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform, S. 188.
23 E. Gruner, Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat, S. 58 ff.
24 G. Schmid, Föderalismus und Ständerat in der Schweiz, S. 334 ff.
25 L. Trivelli, Le Bicaméralisme, besonders S. 209 ff.
26 J.D. Delley, Positions législatives du Conseil des Etats, S. 16.

Graphik 4
Die Rollenbilder der beiden Räte



räte mit der Verwaltung. Graphik 4 zeigt, wie weit sich diese und andere Hypothesen über Unterschiede in den Entscheidmustern der beiden Räte mit unseren Rollenbildern untermauern lassen.

Der Ständerat erscheint in geringem Masse kompromissfreundlicher als der Nationalrat. Das Resultat ist aber weniger ein ratsspezifisches Phänomen als vielmehr ein Ausdruck der Untervertretung der Linksparteien in der Grossen Kammer (siehe dazu Kap. 5.4.). Die bürgerliche Mehrheit in den beiden Räten besitzt eine nahezu identische Einstellung zum Kompromiss. Weil es diese bürgerliche Mehrheit ist, die schliesslich über die Frage des Einlenkens oder des Beharrens auf der eigenen Lösung entscheidet, wird der von uns ermittelte, geringfügige Unterschied im Entscheidstil der beiden Räte in einer Analyse des Differenzbereinigungsverfahrens aber gar nicht sichtbar (Trivelli). Als Gesamtheit zeigt sich der Nationalrat ebenso kompromisswillig wie die Kleine Kammer.

Was die Repräsentationsausrichtung betrifft, so ist die von uns ermittelte Differenz zwischen den beiden Räten bedeutend grösser als die Analyse von Delley vermuten liesse. Fast die Hälfte der Ständeräte sieht sich als Vertreter eines Kantons, von den Nationalräten besitzt weniger als ein Fünftel eine ähnliche Repräsentationsausrichtung. Wie ist diese Inkonsistenz zwischen Rollenperzeption und Rollenverhalten zu erklären? Einmal sind die Antworten der Ständeräte auf die hinter unseren Ergebnissen stehende Frage (siehe Kap. 5.3.1.) ohne Zweifel normativ "verfärbt". In den Einstellungen der Parlamentarier mischt sich der Verfassungsanspruch (der Ständerat als die Kammer der Kantone) mit der Verfassungswirklichkeit. Zum andern gilt es, die auf die Frage nach der Repräsentationsausrichtung erhaltenen Antworten mit dem Repräsentationsstil zu gewichten. Wohl sieht sich jeder zweite Ständerat als Vertreter seines Kantons. Nur 10% der Mitglieder der Kleinen Kammer sind aber gleichzeitig der Ansicht, dass sie den Wünschen und Forderungen der von ihnen Vertretenen nachkommen müssen (siehe Kap. 5.3.2.). Es ist so durchaus möglich, dass sich die von uns gefundenen Unterschiede in der Repräsentationsausrichtung der beiden Räte nur bedingt im tatsächlichen Verhalten niederschlagen. Trotzdem möchten wir auch hinter die von Delley erbrachten Ergebnisse ein Fragezeichen setzen.

Die politische Verwandtschaft zwischen Ständerat und Bundesrat manifestiert sich in unseren Entscheidmustern im Rollensegment "Verwaltung". Bei den Ständeräten besitzt die Entscheidhilfe aus der Verwaltung ein bedeutend grösseres Gewicht als bei den Nationalräten. Damit erhöht sich die Chance dafür, dass sich Ständerat und Bundesrat bei den gleichen Lösungsalternativen, nämlich der entpolitisierten, technisch einzig möglichen, treffen. Drei Dinge scheinen uns dafür verantwortlich zu sein. Einmal schafft die Kleinheit des Rates bzw. der damit verbundene rationellere Ablauf der Problemlösungsprozesse Zeit für das Aufspüren von Fachinformationen. Der Parlamentarier bemüht sich aus eigener Initiative um Expertenwissen, das ihn nicht automatisch über den institutionalisierten Weg (Partei, Interessengruppe, Botschaften etc.) erreicht. Zweitens begünstigt das im Ständerat bestehende Parteienspektrum eine gegenüber dem Nationalrat "entpolitisierte"

Entscheidfindung. Es fehlen politisch provokative Postulate und Stellungnahmen von Parlamentariern aus "Aussenseiter-Parteien", die entsprechende Reaktionen provozieren und ganz allgemein die politischen Fronten verhärten. Und drittens schliesslich ist anzunehmen, dass die Majorzwahl in den Ständerat jene Kandidaten bevorzugt, die sich parteipolitisch nicht allzu sehr profilieren[27].

Letzteres zeigt sich denn auch deutlich im Rollensegment "Parteiaffinität". In der Gewichtung des Entscheidfaktors "Partei" unterscheiden sich die beiden Räte am stärksten voneinander. Dabei ist die geringere Parteiaffinität im Ständerat wahrscheinlich nicht nur eine Funktion des spezifischen Selektionsprozesses und der weniger polarisierten Parteienlandschaft. Mitentscheidend ist auch die Grösse der beiden Kammern. Der Ständerat ist relativ klein, was den Kontakten der Parlamentarier eine persönliche Färbung verleiht. Es entsteht ein ausgeprägteres Wir-Gefühl, ein "Esprit de corps", der die Parteigrenzen verwischt.

Während die Versachlichung und Entpolitisierung des Entscheidprozesses im Ständerat klar auf Kosten der Parteiaffinität geht, wird die Beziehung zu Interessengruppen dadurch nicht getrübt. Die Ständeräte bewerten deren Stellung und Funktion ähnlich positiv wie ihre Kollegen aus dem Nationalrat. Entpolitisierung und Versachlichung darf nicht mit dem freien Mandat verwechselt werden. Interessengruppenvertreter verzichten auf parteispezifische Weltbilder und ideologische Orientierungshilfen, damit sie sich umso effizienter der Durchsetzung punktueller Interessen widmen können. Zudem können Verwaltungsexpertisen auch deshalb eingeholt werden, damit sich bestimmte, von aussen herangetragene Lösungspräferenzen im Nachhinein "technokratisch" legitimieren lassen. Die im Vergleich zum Nationalrat überdurchschnittliche Präsenz von Interessengruppenvertretern aus den drei Spitzenverbänden der Arbeitgeberschaft, des Gewerbes und der Bauern besitzt so ein besonderes Gewicht. Sie ist gepaart mit einem im ganzen Rat verbreiteten, subjektiven Wohlwollen diesen Gruppen bzw. Gruppenvertretern gegenüber sowie mit einer ausserordentlich geringen Parteiaffinität.

27 G. Schmid, a.a.O., S. 343. Leider fehlt eine Analyse der Kandidatenauswahl, wie sie Gruner und Mitarbeiter für den Nationalrat unternommen haben.

7 Epilog: Zum Stellenwert der ermittelten Resultate

Wir haben die Einstellung der Parlamentarier zu wichtigen Entscheidfaktoren abgeklärt und mit den gewonnenen Daten rats- und fraktionsspezifische Entscheidmuster konstruiert. Daraus lässt sich ersehen, welche Bedeutung die Fraktionen und die beiden Räte den verschiedenen Entscheidfaktoren beimessen, bzw. wie sie den parlamentarischen Input generell filtern. In einem letzten Kapitel wollen wir nach dem Stellenwert der von uns ermittelten Ergebnisse fragen und diese damit gleichzeitig relativieren und in einen grösseren Rahmen stellen.

Das von uns verwendete Einstellungskonzept zählt zu den in den Sozialwissenschaften am häufigsten verwendeten Konzepten. Dabei interessiert in den meisten Fällen nicht die Einstellung an sich, sondern das davon ableitbare Handeln, d.h. die Einstellung als Handlungsprädisposition. Der "Umweg" erfolgt aus forschungstechnischen Gründen. Während Einstellungen sich relativ leicht messen lassen, ist die direkte Beobachtung von Handlungsabläufen mit einem grossen Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Auch wir erwarten von unseren in Interviews ermittelten bzw. auf Einstellungen basierenden Ergebnissen einen direkten Handlungsbezug. Damit implizieren wir aber ein Konsistenztheorem zwischen Einstellung und Handeln, das einer kritischen Durchleuchtung bedarf. Ob der Parlamentarier tatsächlich so handelt, wie dies auf Grund der erfassten Einstellungen zu erwarten wäre, ist u.a. abhängig von seiner Persönlichkeitsstruktur sowie der späteren Handlungssituation.

Indem wir die methodischen Grenzen unserer Ergebnisse aufzeigen, können diese gleichzeitig relativiert werden. Eine ähnliche Relativierung verfolgt der Vergleich mit Resultaten, die aus methodisch anders konzipierten Studien stammen. Zudem wird sichtbar, wie unsere Ergebnisse sinnvollerweise ergänzt werden müssen, um der komplexen Realität der untersuchten sozialen Institution näher zu kommen. Eine Studie der innerparlamentarischen Entscheidprozesse sollte schliesslich auch nicht stillschweigend über die Funktion des Parlamentes im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess hinweggehen. Die Relevanz von Informationen über eine politische Institution misst sich nicht zuletzt am Stellenwert dieser Institution im gesamtpolitischen System.

7.1. Einstellung und soziales Handeln

Das Einstellungskonzept erfährt seine entscheidene Legitimation aus der postulierten engen Beziehung zum sozialen Handeln. Wer die Berechtigung des Postulates in Frage stellt, bezweifelt den Nutzen des Konzeptes ganz allgemein. Vielleicht liegt gerade hier die Ursache dafür, dass man sich in den Sozialwissenschaften erst in

den letzten Jahren an die empirische Überprüfung des meist unkritisch implizierten Konsistenztheorems heranwagte. Die Zurückhaltung war – was die Angst vor der "Entlarvung" von Mängeln betrifft – gerechtfertigt. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist für die Einstellungsforschung alles andere als ermutigend ausgefallen. Wicker kommt nach Durchsicht von 30 empirischen Studien zum Schluss: "Taken as a whole these studies suggest that it is considerably more likely that attitudes will be unrelated or only slightly related to overt behaviour than that attitudes will be closely related to actions"[1]. Und Meinefeld fasst in seiner ausgezeichneten Studie zur Problematik der Einstellungsforschung eine ähnliche Analyse mit folgenden Worten zusammen: "Mit einigen Vorbehalten können wir daher die Analyse der hier ausgewählten Untersuchungen dahingehend zusammenfassen, dass tendenziell zwischen Einstellung und Handeln ein schwacher Zusammenhang besteht ... im Schnitt der Untersuchungen ist die Prognose des Handelns aus der Kenntnis der Einstellung zu unsicher, um allein aus dieser Grundlage z.B. Vorschläge für sozialpolitische Massnahmen zu machen, d.h. Konsequenzen zu ziehen, die über einen rein akademischen Vergleich zwischen Einstellung und Handeln hinausgehen und reale Folgen haben"[2].

Was bedeuten diese Einsichten für die Interpretation unserer Ergebnisse? Einmal ganz einfach, dass wir sie in bezug auf ihre Handlungsrelevanz nicht überschätzen dürfen. Wir müssen davon ausgehen, dass die von uns erfassten Einstellungen nicht einziger Bestimmungsfaktor für entsprechendes Handeln darstellen. Zum andern, dass wir aufzeigen, was für intervenierende Variablen sich potentiell zwischen Einstellung und Handeln einschieben können.

Wir wollen dazu einen der sieben Rollensektoren herausgreifen und die darin sichtbaren Einstellungen dem tatsächlichen Verhalten im Parlament gegenüberstellen. Dafür am besten geeignet ist der Sektor "Parteiaffinität". Die Parteiaffinität ist mehr oder weniger direkt beobachtbar im Abstimmungsverhalten des einzelnen Parlamentariers. Allerdings ergibt sich ein Problem aus der Tatsache, dass Abstimmungen mit Namensaufruf im eidgenössischen Parlament eine Seltenheit darstellen. Zudem kommt die direkte Beobachtung des Abstimmungsverhaltens in nicht nominellen Abstimmungen für uns aus forschungstechnischen Gründen zum vornherein nicht in Frage (Arbeitsaufwand und Kosten). Wir greifen zu einer Notlösung und stellen der von uns eruierten Parteiaffinität zwei Verhaltensmessungen gegenüber, die zwar einzeln beträchtliche Mängel besitzen, kombiniert aber doch ein recht verlässliches Bild über das Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen vermitteln. Vasella berechnete die Fraktionsdisziplin der vier grossen Landesparteien in 105 Abstimmungen mit Namensaufruf der Jahre 1920 bis 1953[3]. Ein Vergleich mit unseren Ergebnissen ist deshalb problematisch, weil einzelne die Fraktionsdisziplin beeinflussende Variablen nicht konstant geblieben sind. So hat sich beispielsweise das Verhältnis der SPS zur Exekutive während der Beobach-

1 A. Wicker, Attitudes versus Actions: The Relationship of Verbal and Overt Behavioral Reponses to Attitude Objects, S. 65.
2 W. Meinefeld, Einstellung und soziales Handeln, S. 173.
3 M. Vasella, Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem.

tungsperiode 1920–1953 grundlegend verändert. In einzelnen Parteistatuten ist das Verhältnis zwischen Partei und Fraktion zudem neu definiert worden[4]. Wir haben deshalb zusätzlich die vier Abstimmungen mit Namensaufruf der 39. Legislaturperiode, also der Legislaturperiode, in die unsere Interviews fielen, ausgewertet. Zwischen 1971 und 1975 fanden vier Nominalabstimmungen statt: Zwei Abstimmungen zum Problem des Schwangerschaftsabbruches, eine Abstimmung über Kürzungen im Militärbudget sowie eine Abstimmung über Zulagen für das Bundespersonal[5].

In Graphik 5 sind die beiden Verhaltensmessungen unserer Einstellungsmessung gegenübergestellt. Vasella hat das Abstimmungsverhalten gemessen, indem er für die einzelnen Fraktionen den Anteil der Abstimmungen berechnete, in denen die Fraktion geschlossen auftrat (% Einstimmigkeit). Die Stimmdisziplin in der 39. Legislaturperiode wird mit dem von St. Rice entworfenen Kohäsionsindex charakterisiert[6]. Um zu verhindern, dass der Index zu stark vom Stimmverhalten zu einer bestimmten Vorlage beeinflusst wird, haben wir nur die zweite der beiden Abstimmungen über den Schwangerschaftsabbruch berücksichtigt. In der von 0–100 reichenden Indexskala steht 100 für eine absolute Stimmdisziplin und 0 für eine perfekte Zweiteilung der Fraktion in allen drei Abstimmungen.

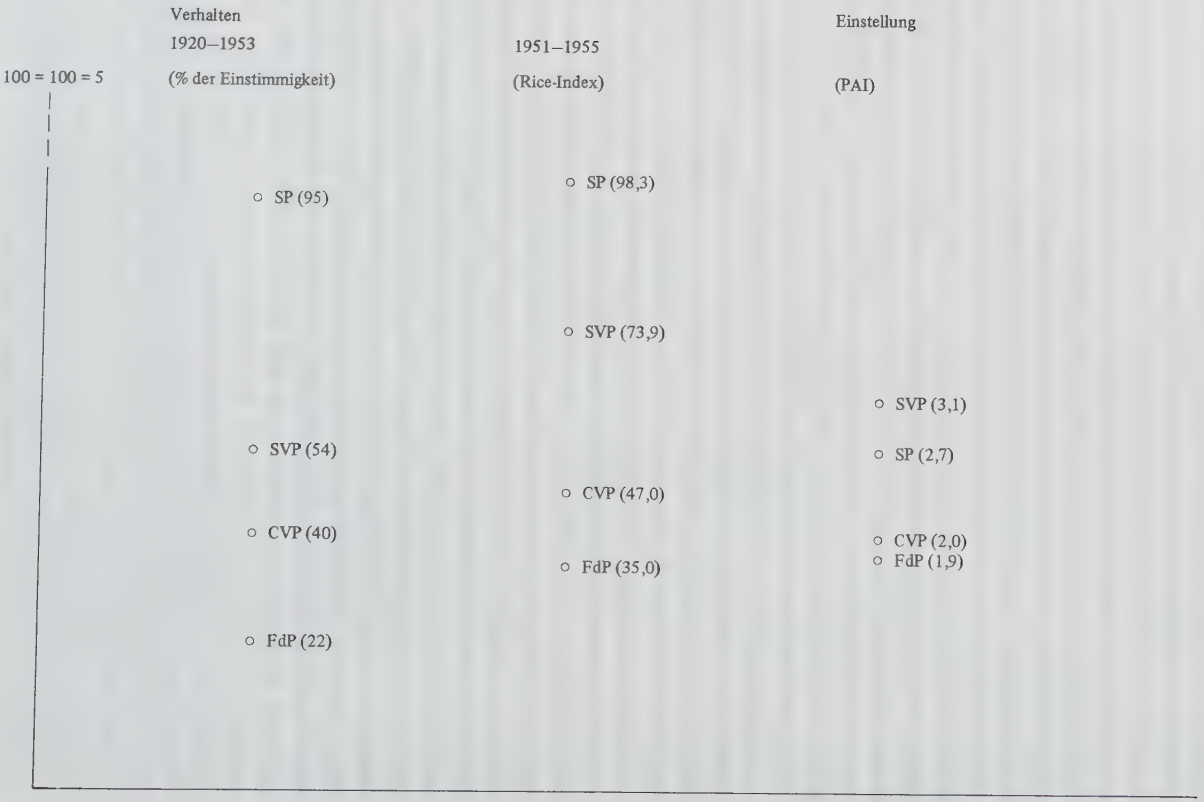
Für die drei Parteien FdP, CVP und SVP zeigt sich eine recht hohe Übereinstimmung zwischen der Einstellung und dem tatsächlichen Verhalten. In allen drei Messungen erwies sich die SVP als die klar disziplinierteste und die FdP als die undisziplinierteste Fraktion der drei bürgerlichen Regierungsparteien. Dagegen gaben sich die SP-Vertreter in unseren Interviews "undisziplinierter" als sie es offensichtlich in Wirklichkeit sind. Was sind die Ursachen dieser Inkonsistenz?

Einmal sind die uns zur Verfügung stehenden Techniken der Einstellungsmessung relativ unpräzis. Verzerrungen im Interview können auf ein Minimum reduziert, nicht aber völlig ausgeschlossen werden[7]. Noch wichtiger ist aber die Tatsache, dass sich die im Interview erfasste Einstellungsdimension nicht unmittelbar auf das beobachtete Verhalten bezieht. Um nicht allzu normativ gefärbte Antworten zu provozieren, mussten wir auf eine direkte Frage nach der Abstimmungsdisziplin verzichten[8]. Mit unserem Parteiaffinitäts-Index wurde nicht die Einstellung zur "Notwendigkeit des geschlossenen Auftretens in Abstimmungen" gemessen, sondern eine generellere Einstellung zur Bezugsgruppe Partei, die Parteiaffinität. In ihr spiegeln sich in erster Linie ideologische und politische Differenzen zwischen den einzelnen Fraktionsmitgliedern, also die politische Heterogenität der Fraktion.

4 E. Gruner, Die Parteien in der Schweiz, S. 312 ff.
5 Bundespersonal: Amtliches Bulletin NR, 1975, S. 66/67; Militärausgaben: Amtliches Bulletin NR, 1975, S. 98; Schwangerschaftsabbruch: Amtliches Bulletin NR, 1975, S. 303.
6 Der Rice-Index berechnet sich als Differenz zwischen dem prozentualen Anteil der Mehrheit einer Fraktion und demjenigen der Minderheit der Fraktion. Vgl. St. Rice, Quantitative Methods in Politics, S. 208 f.
7 Vgl. H.J. Ehrlich, Attitudes, Behavior, and the Intervening Variables, S. 29–34 sowie die schon in Kap. 4.2. angebrachte Bemerkung über die Schwierigkeit der Formulierung von präzisen Fragen in vergleichenden Studien (bzw. mehrsprachigen Fragebogen).
8 Nach Art. 91 haben die Mitglieder der beiden Räte ohne Instruktionen zu stimmen.

Graphik 5

Einstellung zur Parteidisziplin und tatsächliches Stimmverhalten



Wie weit sich die Parteiaffinität eines Fraktionsmitgliedes direkt in seinem Abstimmungsverhalten niederschlägt, ist vor allem eine Funktion der Handlungssituation. Diese definiert sich in unserem Fall u.a. durch die Stellung der Fraktion im Parlament bzw. durch die politischen Machtverhältnisse. Mit anderen Worten: Über generelle Einstellungen schieben sich in der konkreten Abstimmung die Sachzwänge der (macht)politischen Vernunft. Und diese nun sehen für die SP anders aus als für die drei übrigen Bundesratsparteien. Ihre Position als "Minderheit in der Mehrheit" bzw. als "Opposition in der Regierung" verlangt ein geschlossenes Auftreten. Dagegen können sich die bürgerlichen Parteien dank ihrem zahlenmässigen Übergewicht in den meisten Fällen ein "abweichendes Verhalten" einzelner Fraktionsmitglieder leisten.

Aus diesem Grunde ergeben die beiden Verhaltensmessungen möglicherweise kein adäquates Bild von der Fraktionsdisziplin der SP. Weil Abstimmungen mit Namensaufruf vor allem bei kontroversen Fragen zur Durchführung gelangen, wirkt sich der machtpolitische Zwang zur Geschlossenheit hier am stärksten aus. Bei den Resultaten von Vasella kommt dazu, dass sie z.T. auf eine Beobachtungsperiode zurückgehen, in welcher die SP nicht an der Regierung beteiligt war. In dieser Zeit mag sie als echte Oppositionspartei dem geschlossenen Auftreten im Parlament noch eine besonders grosse Bedeutung zugemessen haben. Wie alle sozialistischen Parteien Westeuropas hat sie zudem in den letzten Jahrzehnten an politischer Homogenität eingebüsst, was sich kaum positiv auf die Geschlossenheit im Parlament ausgewirkt haben dürfte[9]. Wir vermuten also, dass sich die SP-Fraktion im "Normalfall" weniger diszipliniert verhält, als es in unseren beiden Verhaltensmessungen erscheint. In der schon erwähnten Untersuchung über die SP-Fraktion haben denn auch viele SP-Parlamentarier die mangelnde Geschlossenheit ihrer Fraktion beklagt[10].

Für die Inkonsistenz zwischen Einstellung und Handeln ist also einmal die Tatsache verantwortlich, dass wir generelle Einstellungen erfassten, denen die direkt beobachtbare Verhaltensentsprechung fehlt. Die andere "Fehlerquelle" bilden Variablen der Handlungssituation. Putnam charakterisierte die Beziehung zwischen Einstellung und Handeln wie folgt: "Behavior is a joint function of the pulling environment and the pushing attitudes. Whether a person's attitude will affect his behavior depends on the pull of the situation"[11]. Zu den "Situationszwängen" gehören neben den für die SP aufgezeigten machtpolitischen vor allem jene des Handlungsobjektes, in unserem Falle der Vorlage, die zur Abstimmung gelangt. In Tabelle 46 haben wir den für die drei Nominalabstimmungen der 39. Legislaturperiode berechneten Rice-Index nach den drei Vorlagen differenziert.

9 Vgl. J. Raschke, Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien, S. 79 ff. sowie für die schweizerische SP: E. Gruner, a.a.O., S. 126 ff.
10 A. Daguet/P. Vollmer, Die Fraktion zwischen Partei und Parlament.
11 R. Putnam, The Beliefs of Politicians, S. 26.

Tabelle 46

Die Fraktionsdisziplin in den drei Nominalabstimmungen der 39. Legislaturperiode

Fraktion	Vorlage Schwangerschafts-abbruch (Rice-Index)	Militärbudget	Zulagen für das Bundespersonal
SP	95,1	100	100
SVP	42,9	100	79,0
CVP	100	3,2	37,7
FdP	25,7	46,0	33,3

Es zeigt sich deutlich, dass generelle Verhaltensdispositionen – ob von Einstellungen abgeleitet oder in beobachteten Verhaltenssequenzen ermittelt – im Einzelfall an Bedeutung verlieren und den Zwängen der Handlungssituation weichen. Typisches Beispiel dafür ist das Verhalten der CVP-Parlamentarier in der Frage des Schwangerschaftsabbruches. Die politisch wenig homogene CVP-Fraktion, die im Normalfall eine geringe Fraktionsdisziplin aufweist, stimmte hier völlig geschlossen. Offensichtlich gelten bei Fragen, die den ideologischen Kern einer Partei treffen, eigene Gesetze. Zumindest hier muss sich eine politisch wenig homogene Partei als politische Einheit profilieren. Wenn es sich dazu noch um eine Vorlage handelt, bei der über die Lösungspräferenzen einer Mehrheit der direkten Wählerschaft keine Zweifel bestehen, wird das Stimmverhalten des einzelnen Parlamentariers zusätzlich über die Angst vor Sanktionen "normiert"[12]. Abweichendes Verhalten könnte die Chancen einer Wiederwahl gefährden.

Die von uns ermittelten generalisierten Einstellungen zu den verschiedenen Entscheidfaktoren beschreiben die Wahrscheinlichkeit des Eintreffens eines bestimmten Verhaltens in einer zukünftigen Entscheidsituation. Ob der Parlamentarier sich so verhält, wie wir es mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit von ihm erwarten können, ist abhängig von den jeweiligen Situationsbedingungen. Dazu gehören für den Fall der Stimmdisziplin vor allem strategische und taktische Überlegungen, normative Vorschriften und der Grad der Übereinstimmung zwischen dem materiellen Inhalt der Vorlage und wichtigen, politischen Postulaten der Partei. Wichtig sind aber auch "persönliche" Variablen, wie etwa vorlagespezifische Rollenkonflikte zwischen den Interessen der Fraktion und einer anderen Bezugsgruppe des Parlamentariers. Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass der Fähigkeit, in jedem Fall rational zu handeln, individuell unterschiedliche Grenzen gesetzt sind.

12 In einer Meinungsumfrage nach der Abstimmung zur Fristenlösungsinitiative erklärten rund drei Viertel der befragten Katholiken, die Vorlage abgelehnt zu haben. Vgl. dazu VOX, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 25. September 1977, S. 4.

Um tatsächliches Verhalten zu verstehen bzw. prognostizieren zu können, müssen wir unsere generalisierenden Einstellungen mit situationalen und persönlichen Variablen erweitern. Im nächsten Abschnitt wollen wir fragen, was wir aus anderen Untersuchungen über derartige Variablen wissen, bzw. wie unsere Ergebnisse sinnvoll ergänzt werden müssen.

7.2. Die Ergänzung unserer Resultate mit Ergebnissen aus anderen Studien

Die von uns gefundene hohe Interessengruppen-Affinität der eidgenössischen Parlamentarier zeigt, dass diese die Stellung und den Einfluss der Interessengruppen im politischen Willensbildungsprozess akzeptieren. Sofort stellt sich die Frage nach den Gründen dieser wohlwollenden Haltung der "fünften Gewalt" gegenüber. Ist der Einfluss der Verbände derart gering, dass sich eine Opposition gar nicht lohnt? Wird ganz im Gegenteil darum nicht opponiert, weil die Ratsmitglieder den tatsächlichen Einfluss der Pressure Groups auf den verschiedenen Stufen des Willensbildungsprozesses unterschätzen? Oder sehen die Parlamentarier in den Interessengruppen Organe zur wirksamen Durchsetzung der eigenen Interessen? Und, wenn ja, wann ergeben sich allenfalls Konflikte mit der eigenen Partei oder mit bestimmten Entscheidnormen? Um Antworten auf derartige Fragen zu finden, müssen wir über das von uns verwendete Einstellungskonzept hinausgehen. Zwei Ansätze bieten sich dazu an: Die Abklärung des tatsächlichen Einflusses der einzelnen politischen Akteure in der entscheidungsgenetischen Analyse, d.h. mit Fallstudien von konkreten Gesetzgebungsprozessen, sowie das Aufdecken von persönlichen Interessenkonstellationen in parlamentssoziologischen Studien (Beruf, Verbandsmitgliedschaft, Verwaltungsratssitze etc.). Beides ist für den politischen Entscheidungsprozess in der Schweiz bzw. für das eidgenössische Parlament versucht worden.

B. Jenni hat in seiner Analyse des vorparlamentarischen Verfahrens zur Emservorlage versucht, "bis in verborgene Einzelheiten zu zeigen, wie massive organisierte Interessen bestimmter Gruppen der Gesellschaft den politischen Prozess beeinflussen können"[13]. Er schliesst seine Untersuchung mit der zusammenfassenden Bemerkung, dass "die von Meynaud für die Schweiz besonders hervorgehobene Beobachtung, dass die Organisationen des oligopolistischen Unternehmertums im verschlossenen Bereich der Politik einen besonders starken Einfluss ausüben, in der Darstellung bestätigt worden (sind)"[14]. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt G. Kocher in seiner Fallstudie der Revision des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes von 1964, in die er im Gegensatz zu Jenni auch die Entscheidstufe Parlament miteinbezog. In seiner Darstellung werden "die grossen Anstrengungen er-

13 B. Jenni, Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz, S. III.
14 Ebd. S. 99.

sichtlich, welche die direktbeteiligten Interessenverbände zur Beeinflussung des Gesetzgebungsprozesses machten"[15]. Parlament und Verwaltung konnten nur darum einen nicht unbeträchtlichen Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben, weil sich die beiden direkt betroffenen Verbände gegenseitig neutralisierten. "Völlig anders wäre die Lage gewesen, hätten sich nicht zwei einander im grossen Ganzen neutralisierende Verbände gegenübergestanden ... An Stelle eines Kräftegleichgewichtes herrscht dann ein Kräftegefälle. Auf der einen Seite steht ein starker Verband, auf der anderen Seite stehen unorganisierte, schlechtvertretene, disparate, ungeeinte Interessen"[16].

Leider sind ähnlich konzipierte (und methodisch verbesserte) Einzelfallstudien bisher ausgeblieben. Es bestehen aber gute Gründe für die Vermutung, dass zukünftige Studien das den Interessengruppen institutionell zugesicherte Mitspracherecht (Art. 32 BV) in ähnlicher Weise konkretisieren werden wie die Arbeiten von Jenni und Kocher. Der Einfluss der Interessengruppen auf den politischen Willensbildungsprozess ist ohne Zweifel gross. Auch wenn unbestritten ist, dass das Parlament öfters Vorlagen nicht nur in Nebenpunkten ändert, gleicht die Rolle des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess in vielen Fällen dem, was J. Meynaud einmal als "signature d'un traité entre associations privées" charakterisierte[17].

Warum weist angesichts der wohl unbestrittenen Machtposition der Interessengruppen die Mehrheit der Parlamentarier eine derart hohe Interessengruppen-Affinität auf? Einmal ganz einfach darum, weil viele von ihnen ihre eigenen Interessen bei den dominierenden Verbänden in guten Händen wissen. Die Aufdeckung der damit angesprochenen positionellen Bindungen zwischen Ratsmitgliedern und Pressure Groups verdanken wir parlamentssoziologischen Elitestudien. Die vor allem mit dem Namen E. Gruner verbundenen Arbeiten zeigen eine relativ dichte Durchdringung des Parlamentes mit Abgeordneten, die Verbands- und Unternehmerinteressen vertreten. Die Mehrheit der Parlamentarier sind gleichzeitig Interessenvertreter[18]. Die wohlwollende Haltung den Interessengruppen gegenüber ist aber mehr als nur Ausdruck einer bestimmten Interessenkonstellation im Rat. Wir konnten feststellen, dass die "unabhängigen" Parlamentarier eine nur unwesentlich geringere Interessengruppen-Affinität besitzen als die beruflich oder über die blosse Mitgliedschaft an Interessengruppen gebundenen Abgeordneten (siehe Kap. 5.2.1.). Mit anderen Worten: Der Einfluss der Verbände und anderer Interessengruppen ist als Eigenheit des Willensbildungsprozesses im modernen pluralistischen Staatswesen akzeptiert. Wer davon nicht direkt profitiert, beugt sich der realpolitischen Vernunft. In der Schweiz hätte ein Opponieren auf der Parlaments-

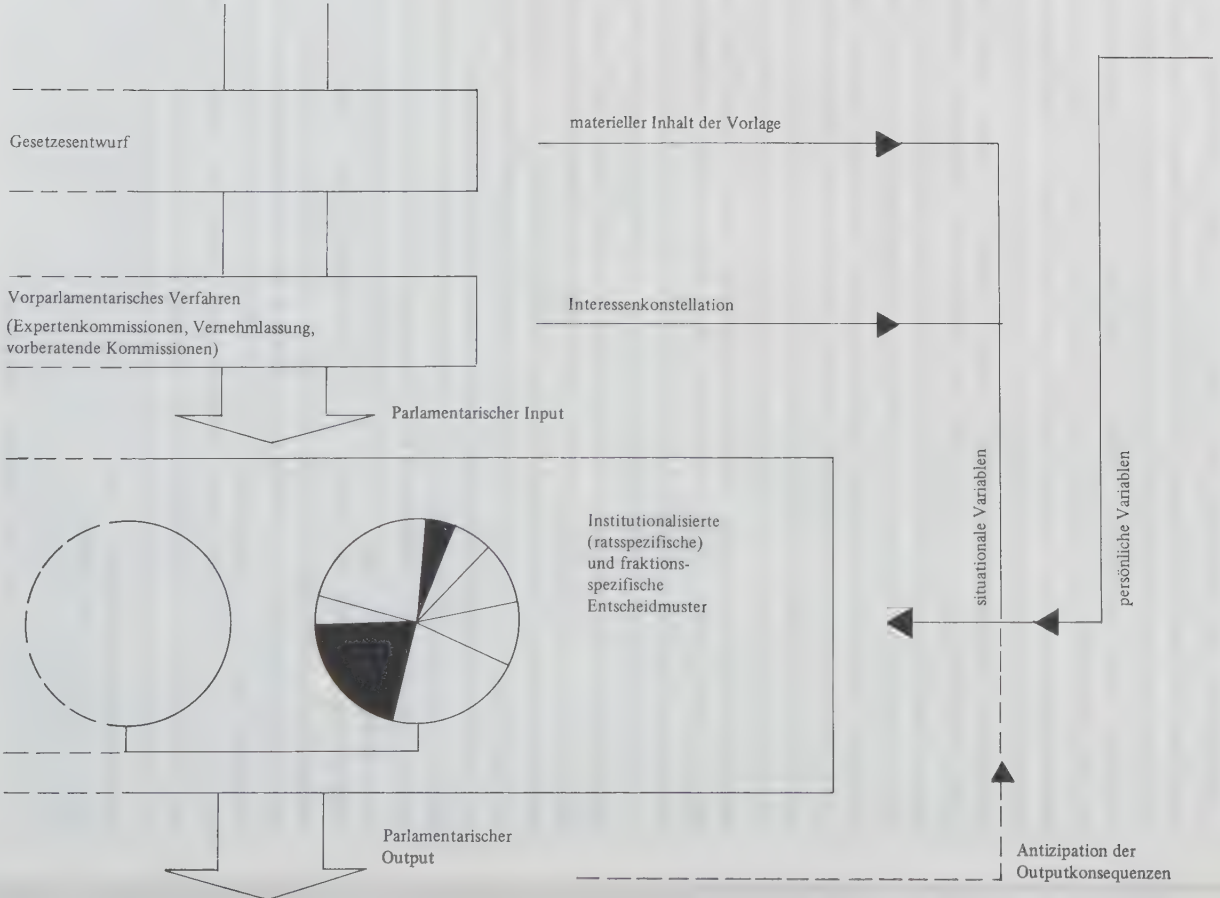
15 G. Kocher, Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, S. 259.
16 Ebd. S. 260.
17 J. Meynaud, Les organisations professionnelles, S. 278.
18 E. Gruner, Die schweizerische Bundesversammlung 1920–1968. Für die Bundesversammlung 1968 hat A. Baechtold die Querverbindungen von Interessengruppenpositionen zu Positionen in der Partei, in Verwaltungsräten, parlamentarischen Clubs, Kommissionen, kantonalen und lokalen Behörden sowie Studentenverbindungen analysiert. Die dabei aufgedeckte Positionsstruktur vermittelt wichtige Hinweise zur Machtstruktur im eidgenössischen Parlament (s. Kap. XIII, 2).

stufe schon deswegen wenig Sinn, weil die gewählte Legislative nicht das letzte Wort zu sprechen hat. Übergangene Verbände würden sich mit Sicherheit auf der nächsten Stufe mit einem Referendum und/oder einer erfolgversprechenden Abstimmungskampagne erneut zum Wort melden. Sie sind es vor allem, die über die dazu nötigen finanziellen und organisatorischen Mittel verfügen[19].

Am Beispiel des Entscheidfaktors "Interessengruppen" versuchten wir aufzuzeigen, wie die aus verschiedenen Ansätzen gewonnen Erkenntnisse kombiniert werden müssen, um eine einseitige Betrachtungsweise zu vermeiden. Die von uns gefundene, über Einstellungen erfasste Gewichtung einzelner Entscheidfaktoren muss in Fallstudien konkretisiert und relativiert werden. Zuammen mit parlamentssoziologischen und institutionellen Analysen liefern Fallstudien jene persönlichen und situationalen Variablen, die wir benötigen, um aus Einstellungen tatsächliches Verhalten erklären und prognostizieren zu können. Zu den persönlichen Variablen gehören neben den oben diskutierten positionellen Bindungen an Interessengruppen Merkmale wie Alter, Konfession, Beruf, Wohnort, horizontale und vertikale Mobilität, Karrieremuster, Parteilaufbahn, Dauer der Ratszugehörigkeit und politische Mandate in Kantons- und Gemeindebehörden. Situationale Variablen sind der materielle Inhalt der Vorlage, die dadurch geschaffene Interessenkonstellation, die Stellungnahme der wichtigsten politischen Akteure im vorparlamentarischen Verfahren, Lösungspräferenzen der Regierung und der vorberatenden Kommissionen und Expertengruppen sowie die Antizipation der Chancen bestimmter Lösungspräferenzen (Referendumsgefahr, Volksmehr ...). Die persönlichen Variablen zeigen auf, welche potentiellen Interessen und Lösungspräferenzen vorliegen. In der Gegenüberstellung mit situationalen Variablen wird klar, wie diese im spezifischen Entscheidprozess konkretisiert werden, bzw. ob und allenfalls was für Interessenkonflikte (Rollenkonflikte) zu erwarten sind. Mit der über Einstellungen erfassten Gewichtung der einzelnen Entscheidfaktoren schliesslich können wir prognostizieren, wie die auftretenden Rollenkonflikte gelöst werden. An einem Beispiel: Aus parlamentssoziologischen Studien wissen wir, welche Interessengruppen in den einzelnen Fraktionen vertreten sind. In der Analyse des vorparlamentarischen Verfahrens wird ersichtlich, ob deren Lösungspräferenzen mit denjenigen der Partei übereinstimmen. Und die Gewichtung der beiden Entscheidfaktoren "Partei" und "Interessengruppen" zeigt, für welche Bezugsgruppe man sich im Konfliktfall entscheidet. Obwohl Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen je etwa gleich stark in der ihnen politisch am nächsten stehenden Fraktion vertreten sind (SP bzw. FdP), werden Interessenkonflikte innerhalb der beiden Beziehungspaare unterschiedlich gelöst. Die ausserordentlich geringe Parteiaffinität der freisinnigen Parlamentarier lässt erwarten, dass sich diese bei Rollenkonflikten eher für die ihnen nahestehende Interessengruppe entscheiden. Dagegen wird man sich innerhalb der SP-Fraktion mit grösserer Wahrscheinlichkeit auf die Partei beziehen.

19 Vgl. L. Neidhard, Plebiszit und pluralitäre Demokratie.

Graphik 6


Gesetzesentwurf
materieller Inhalt der Vorlage
Vorparlamentarisches Verfahren
(Expertenkommissionen, Vernehmlassung,
vorberatende Kommissionen)
Interessenkonstellation
Parlamentarischer Input
Institutionalisierte
(ratsspezifische)
und fraktions-
spezifische
Entscheidmuster
situationale Variablen
persönliche Variablen
Parlamentarischer
Output
Antizipation der
Outputkonsequenzen

In Graphik 6 haben wir modellhaft skizziert, wie die von uns gefundenen rats- und fraktionsspezifischen Entscheidmuster zu verstehen sind. Sie bilden Standard-Filter für den parlamentarischen Input. Im Einzelfall ist ihre Filterwirkung aber zusätzlich abhängig von den oben beschriebenen situationalen und persönlichen Variablen. Langfristige Strategien weichen dem situationsbedingten taktischen Manöver. Eigeninteressen werden über parteipolitische Überlegungen gestellt. Wenn eine Vorlage den ideologischen Kern der Partei trifft, verbietet sich der im Normalfall bevorzugte Kompromiss.

Wir haben in Graphik 6 bewusst darauf verzichtet, sämtliche bestehenden Interdependenzen aufzuzeichnen. So sind beispielsweise die von uns ermittelten fraktionsspezifischen Rollenbilder auch eine Funktion der als "persönliche Variablen" umschriebenen, biografischen Merkmale der einzelnen Fraktionsmitglieder. Was uns aber wichtiger erscheint als eine Verfeinerung des Modells über detaillierte Interdependenzanalysen, ist die Frage, wie wir die bisherigen Kenntnisse über die drei Hauptvariablen (persönliche Variablen, situationale Variablen, generalisierte Entscheidmuster) sinnvoll erweitern und ergänzen können.

In parlamentssoziologischen Studien müsste vor allem der eine Aspekt der Interessenbindung der Parlamentarier genauer untersucht werden: die Beziehung zu bestimmten Wirtschaftszweigen. Die Differenzierung der Verbandsmandate nach grösseren Gruppen wie Landwirtschaft, Arbeitnehmerorganisationen, Gewerbe und Industrie kann heute nicht mehr genügen. Die Exportindustrie hat andere Probleme als die auf den Binnenmarkt orientierte Wirtschaft. Das Gleiche gilt in der Landwirtschaft für den Milchproduzenten und den Besitzer einer "Tierfabrik". Entsprechend unterschiedlich sind die Interessen und Lösungspräferenzen der Vertreter der einzelnen Unterverbände im Parlament. Nach Wirtschaftszweigen zu differenzieren, wäre aber auch die Verteilung der Verwaltungsratsmandate. Sie müsste zudem mit dem Aktienkapital der entsprechenden Gesellschaften gewichtet werden[20]. Notwendig wären sodann weitere Fallstudien von konkreten Gesetzgebungsprozessen. Dabei denken wir aber nicht an eine mehr oder weniger zufällige Auswahl von besonders spektakulären Vorlagen, sondern an systematische Untersuchungen von bestimmten Vorlage-Typen. Bei welchen Vorlagen kommt es am ehesten zu Rollenkonflikten? Wie sehen diese aus und wie werden sie gelöst? Was schliesslich zukünftige auf dem Einstellungskonzept basierende Analysen betrifft, so müssten diese in zweifacher Hinsicht über die hier vorliegende Studie hinausgehen. Es sollten zusätzliche Entscheidfaktoren berücksichtigt und die Gewichtung nach Vorlagen typisiert werden. Es wäre also beispielsweise nicht nach der generellen Parteiaffinität zu fragen, sondern nach der Parteiaffinität in einer spezifizierten Entscheidsituation. Wann wird die geschlossene Stimmabgabe auch für die politisch heterogene und im Normalfall wenig disziplinierte Fraktion zum Muss?

20 Die dazu notwendigen Daten wurden gesammelt. Sie werden im dritten Teil des noch nicht veröffentlichten Werkes von H. Kerr, Parlement et société en Suisse, analysiert.

Die Vorschlagsliste könnte beliebig verlängert werden, vor allem dann natürlich, wenn wir neben den hier näher vorgestellten Ansätzen noch andere in Erwägung ziehen. Was beispielsweise noch völlig fehlt, sind Studien zur parlamentarischen Kommunikationsstruktur, die sich auf beobachtete Interaktionen stützen. Aber auch die in zahlreichen institutionellen Studien vorgestellten formalen Spielregeln des parlamentarischen Entscheidprozesses sind weit weniger harmlos, als sie in den rein deskriptiven Untersuchungen erscheinen. So hat beispielsweise W. Jöhr das im Parlament angewandte Abstimmungsverfahren aus entscheidungstheoretischer Sicht durchleuchtet und dabei am Beispiel der Schwangerschaftsabbruch-Initiative aufgezeigt, dass mit den im Parlament durchgeführten Abstimmungen die tatsächliche kollektive Präferenzordnung des Rates nicht ersichtlich wurde[21]. Wir wollen aber an dieser Stelle auf weitere Anregungen verzichten und uns in einem letzten Abschnitt noch einmal den von uns gefundenen Ergebnissen zuwenden.

7.3. Die Stellung des Parlamentes im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess

Ziel unserer Studie war die Erhellung des innerparlamentarischen Entscheidprozesses. Wir versuchten aufzuzeigen, wie rats- und fraktionsspezifische Entscheidmuster den parlamentarischen Input filtern, bzw. den in die Räte gelangenden Vorlagen den parlamentarischen Stempel aufdrücken. In diesem letzten Abschnitt möchten wir diese Optik noch kurz erweitern und uns fragen, ob sich aus unseren Ergebnissen auch Hinweise zum Stellenwert des Parlamentes im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess ergeben.

In Anlehnung an W. Bagehot werden der Legislative im wesentlichen fünf Aufgabenbereiche bzw. Funktionen zugeschrieben: Das Parlament regt die Gesetzgebung an und berät Gesetze (Gesetzgebungsfunktion), es kontrolliert Regierung und Verwaltung (Kontrollfunktion), repräsentiert das "Volk" im Willensbildungsprozess (Repräsentationsfunktion), wählt die Regierung (Wahlfunktion) und wirkt als Ausleseorgan für die Regierenden (Rekrutierungsfunktion)[22]. Auch wenn wir uns davor hüten, den modernen Parlamentarismus anhand von Massstäben zu messen, die ihm nicht angemessen sind – das Kriterienmodell "Klassischer Parlamentarismus" ist sogar in der Zeit, für die es entwickelt wurde, Fiktion geblieben – kann nicht übersehen werden, dass die Parlamente in modernen pluralistischen Staaten einige dieser Funktionen nicht mehr oder nur noch schlecht zu erfüllen vermögen. Vor allem im Bereich der Gesetzgebung und der Kontrolle ist es zu einem klaren Funktionsverlust gekommen. Die Gesetzesinitiative ist ein Monopol der Exekutive

21 W. Jöhr, Das Abstimmungsproblem bei Initiativen.
22 A. Riklin trennt die Initiierung eines Gesetzes von dessen Bearbeitung und kommt dabei auf sechs Funktionen: A. Riklin, Die Funktionen des schweizerischen Parlamentes im internationalen Vergleich.

geworden; die gesetzgeberische Weichenstellung hat sich in den vorparlamentarischen Raum verlagert, und die wirksame Kontrolle von Regierung und Verwaltung scheitert an der zeitlichen und sachlichen Überforderung der Abgeordneten[23].

Nach Ansicht der meisten Beobachter des politischen Geschehens in der Schweiz macht unser Land dabei keine Ausnahme[24]. Die Gesetzgebungsinitiative ruht faktisch beim Bundesrat. Die Tätigkeit der Räte beschränkt sich weitgehend auf das Einbringen von Motionen und Postulaten, die den Gesetzgebungsprozess zwar anregen, durch ihre allgemeine Formulierung aber kaum präjudizieren. Der Entwurf wird in der zuständigen Verwaltungsabteilung erstellt. Aber auch bei der späteren Debatte über einzelne inhaltliche Fragen ist das Parlament nur noch am Rande beteiligt. Die explizite oder latente Referendumsdrohung der in Expertenkommissionen vertretenen oder im Vernehmlassungsverfahren angehörten Wirtschaftsverbände zwingt den Bundesrat schon im vorparlamentarischen Verfahren, einen möglichst breiten Kompromiss auszuhandeln[25]. Für die ins Parlament gelangende "Verständigungs-Vorlage" kann dann in den meisten Fällen eine Mehrheit der Parlamentarier gefunden werden. Substantielle Veränderungen bilden die Ausnahme, und wenn sich das Parlament dazu entschliesst, wird ihm später die Rechnung präsentiert. Die "übergangene" Interessengruppe ergreift das Referendum.

Der Funktionsverlust im Bereich der Gesetzgebung wäre leichter zu verkraften, wenn er durch eine verstärkte Kontrolle der Regierung und Verwaltung teilweise aufgewogen würde. Gerade dies ist aber in der Schweiz kaum der Fall. Das schweizerische Regierungssystem ist nicht parlamentarisch. Die Regierung ist nicht vom Vertrauen des Parlamentes abhängig. Damit fehlt diesem das effizienteste Kontroll- und Sanktionsmittel: die Drohung mit dem Misstrauensvotum. Es fehlt aber auch die starke Opposition, die eine ihrer Hauptaufgaben im Aufdecken von Missständen in Regierung und Verwaltung zuhanden der Öffentlichkeit sieht. Regierungsfraktionen haben ein geringeres Interesse an der Regierungskontrolle. Ständiges Opponieren gegen die Tätigkeit der Exekutive würde die Arbeit der parteieigenen Exekutivmitglieder desavouieren. Alle Regierungsfraktionen besitzen zudem direkte Interessenbindungen zu einem oder mehreren der grossen Wirtschaftsverbände. Dem ins Parlament gelangenden Kompromiss, der von Regierung, Verwaltung und Interessengruppen ausgehandelt worden ist, wird darum zum vornherein ein gewisses Vertrauen entgegengebracht.

Eine zusätzliche Schwächung sowohl der Kontroll- als auch der Regierungsfunktion ergibt sich durch die Tatsache, dass es sich beim eidgenössischen Parlament um einen "Rat von Amateuren" handelt. Die parlamentarische Tätigkeit des Volksvertreters "darf nur soviel Zeit beanspruchen, dass der Alltagsberuf nicht gestört wird und seinen Mann weiterhin ernährt"[26]. Weil dem Abgeordneten

23 Für viele: A. Grosser, The Evolution of European Parliaments, und etwas differenzierter: K. Oberreuter, Kann der Parlamentarismus überleben?

24 Z.B. H. Niemetz, Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie und A. Blum, Ist unser Parlament überfordert? (mit Beiträgen von Eichenberger, Bäumlin, Marti, Gruner etc.).

25 L. Neidhart, a.a.O., und K. Eichenberger, Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten.

26 A. Pfister in: E. Gruner, Die eidgenössische Bundesversammlung als Milizparlament.

zudem die nötige personelle Hilfe sowie elementare infrastrukturelle Einrichtungen fehlen – er besitzt weder wissenschaftliche und technische Assistenten noch ein eigenes Parlamentsbüro – ist seine parlamentarische Arbeit durch eine chronische "Zeit-, Sachkunde- und Bewertungsnot" geprägt.

Was schliesslich die dritte der, wie uns scheint, wichtigsten Parlamentsfunktionen betrifft, die Repräsentationsfunktion, so unterscheidet sich das eidgenössische Parlament kaum von den Volksvertretungen anderer westlicher Demokratien. Zwar verhindert die Verhältniswahl eine allzu krasse Untervertretung räumlich breit gestreuter Minderheiten. Eine spiegelbildliche Vertretung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen wird aber schon auf Grund ungleicher Chancen bei der Kandidatenaufstellung nicht erreicht[27]. So sind auch im eidgenössischen Parlament untere Einkommens- und Bildungsschichten, Frauen und ganz allgemein schlecht oder nicht Organisierte klar untervertreten. Zudem wird das Parlament als Organ der politischen Repräsentation immer stärker von anderen Institutionen konkurrenziert. Die unter Umgehung der beiden Räte in der Vernehmlassung angehörten Verbände bilden ein eigenes Repräsentationssystem, und wichtige politische Debatten verlagern sich in zunehmendem Masse hinaus in die Massenmedien[28].

Wird die diagnostizierte und mit Charaktermerkmalen moderner Industriegesellschaften sowie mit den Besonderheiten des Milizparlamentes, der Referendumsdemokratie und der Konkordanzdemokratie leicht begründbare Schwäche des eidgenössischen Parlamentes auch in unseren Daten sichtbar? Zumindest sprechen diese nicht dagegen.

Den verfassungstheoretischen Ansprüchen noch am ehesten zu entsprechen, scheint das Parlament in seiner Rolle als Repräsentationsorgan. Der autonome Repräsentationsstil und die schwache Parteidisziplin der Abgeordneten kann als Zeichen dafür gewertet werden, dass eine der ursprünglichen Grundbedingungen des Repräsentationsgedankens, das freie Mandat, in der Schweiz häufiger anzutreffen ist als in vergleichbaren Staaten. Die Hypothese vom Milizparlament als eine das freie Mandat begünstigende Organisationsform wird damit untermauert[29]. Wie weit aber garantiert dieses "freie Mandat" überhaupt "echte Repräsentation"? Abgesehen davon, dass auch die nicht direkt an Weisungen gebundenen Parlamentarier bewusst bestimmte Sonderinteressen vertreten können, muss befürchtet werden, dass es gerade in Parlamenten mit einem hohen Anteil an "unabhängigen" Abgeordneten am ehesten zu einer Verzerrung der Volksmeinung kommt. Von der Komplexität des Entscheidprozesses im modernen Industriestaat ist vor allem jener Parlamentarier überfordert, der unabhängig und allein auf seinen Sachverstand vertrauend, zu entscheiden versucht. Es fehlen ihm jene von parlamentsexternen Beraterstäben erarbeiteten Entscheidgrundlagen, auf die sich die kleine

27 S. dazu E. Gruner/M. Daetwyler/O. Zosso, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz.
28 A. Riklin, a.a.O., S. 370/371.
29 Diese Hypothese wird beispielsweise von Alt-Bundesrat H.P. Tschudi vertreten. H.P. Tschudi, Einige Ueberlegungen und Erfahrungen zum Verhältnis Eidgenössische Räte – Bundesrat, S. 28.

Gruppe von hauptamtlichen Verbands- und Parteifunktionären jederzeit stützen kann. Schlecht oder überhaupt nicht organisierte Interessensegmente der Bevölkerung sind damit nicht nur rein personell im Parlament untervertreten. Die sich für ihre Belange einsetzenden Parlamentarier haben auch grosse Mühe, in den parlamentarischen Debatten fachlich zu überzeugen. Dem Informationsvorsprung der Vertreter grösserer Parteien und Interessengruppen hat der opponierende Amateur nichts entgegenzusetzen. Was in der Sicht der liberalen Repräsentationstheorie als Zeichen für "echte" Repräsentation erscheint, besitzt so in Wirklichkeit eine entgegengesetzte Funktion. Die hohe Entscheidautonomie und geringe Parteiaffinität einer Mehrheit der Parlamentarier fördert die Ungleichheit der Repräsentationschancen.

Nicht viel besser ist es mit der Gesetzgebungsfunktion bestellt. Die hohe Interessengruppenaffinität zeigt, dass die eidgenössischen Parlamentarier Stellung und Einfluss der wohl wichtigsten "Konkurrenzorgane" im gesamtpolitischen Entscheidungsprozess weitgehend akzeptieren. Gegen die "fünfte Gewalt" der Verbände wird nicht grundsätzlich opponiert. Dies heisst zwar nicht, dass die Abgeordneten alles schlucken, was ihnen von Regierung, Verwaltung und "direkt Interessierten" als Kompromissvorschlag präsentiert wird. Von Zeit zu Zeit kann es durchaus zu wesentlichen Veränderungen des parlamentarischen Inputs kommen. Weil die meisten Parlamentsmitglieder aber zusätzlich zur hohen Interessengruppen-Affinität über eine ausgeprägte Kompromissbereitschaft verfügen, d.h. den pragmatischen Kompromiss dem politischen Maximum vorziehen, erwächst dem Ergebnis des vorparlamentarischen Verfahrens im Normalfall kein allzu grosser Widerstand.

Was schliesslich die Kontrollfähigkeit des eidgenössischen Parlamentes betrifft, so geben unsere Resultate auch hier zu keinem Optimismus Anlass. Der Verwaltungsexperte erwies sich als wichtige Entscheidhilfe. In der geringen Parteiaffinität und im kompromissbezogenen autonomen Entscheidstil spiegelt sich zudem eine entpolitisierte Sachlichkeit, die sich wahrscheinlich recht gut mit den Lösungspräferenzen der Regierung und Verwaltung verträgt.

Damit ergeben sich (auch) aus unseren Ergebnissen dringende Postulate für eine Parlamentsreform. Die Stellung des Parlamentes gegenüber der Exekutiv-, Verwaltungs- und Verbandsgewalt muss gestärkt und die Chancenungleichheit zwischen den einzelnen Volksvertretern verringert werden. Zumindest was die politische Aufwertung der Legislative gegenüber Regierung und Verwaltung betrifft, handelt es sich dabei um Ziele, wie sie auch von der parlamentarischen Studienkommission über die "Zukunft des Parlaments" fixiert worden sind. Ob die im Schlussbericht der Kommission vorgeschlagenen Reformen allerdings zu deren Realisierung führen, muss bezweifelt werden[30]. Zwar ist von einigen Reformen eine Stärkung des Parlamentes zu erwarten (u.a. der Einschaltung des Parlamentes in den Planungsprozess und den Entwurf des Regierungsprogrammes). Die damit verbundene Mehrbelastung des einzelnen Parlamentariers wird aber mit auf

30 Studienkommission der eidgenössischen Räte 'Zukunft des Parlaments', Schlussbericht vom 29. Juni 1978, Bern 1978.

Zeitgewinn und Effizienzsteigerung ausgerichteten Massnahmen erkauft, die ihrerseits die bisherigen Mängel eher verstärken als verkleinern. So führt der Ausbau der ständigen Kommissionen zu einer weiteren Spezialisierung der Ratsmitglieder und damit auch zur Entpolitisierung des Rates. Der Parlamentarier tauscht seine Rolle als politisch wertender Volksvertreter mit derjenigen des Fachmannes und begibt sich damit auf eine Argumentationsebene, auf der er der Übermacht der Verwaltungsexperten von vorneherein unterlegen ist. Die Verlagerung des politischen Geschehens vom Ratssaal in die Kommissionszimmer – und der damit verbundene zunehmende Akklamationscharakter des Plenums – ist umso bedauerlicher, als die Kommissionssitzungen weiterhin hinter verschlossenen Türen stattfinden sollen[31]. Die an sich äusserst begrüssenswerte Pflicht zur Veröffentlichung der persönlichen Interessenbindungen wird damit zur Farce. Dort, wo die eigentlichen Entscheidungen fallen, bleibt die tatsächliche Interessenkonstellation weiterhin verborgen.

Trotz einiger interessanter und vielversprechender Vorschläge darf so von der Gesamtheit der Reformen keine wesentliche Verbesserung der Position der Legislative und schon gar nicht eine verbesserte Transparenz erwartet werden. Aber auch die Chancengleichheit der Ratsmitglieder bzw. die Durchsetzungschancen bestimmter schlecht oder nicht organisierter Interessen werden damit nicht erhöht. Ganz im Gegenteil: Weil die Kommissionssitze streng proportional aufgeteilt werden, führt die Verlagerung der wichtigsten parlamentarischen Entscheidphase in die Kommissionen zu einer erhöhten Chancenungleichheit. Dass z.B. jene Fraktion, die sich in unserer Studie als in mancherlei Hinsicht einzige oppositionelle erwiesen hat, von nahezu allen Kommissionen ausgeschlossen bleibt, sei dabei nur am Rande erwähnt[32].

Um die in mehreren wissenschaftlichen Studien und teilweise auch von der Studienkommission selbst erkannten Reformziele realisieren zu können, bedarf es einer Intensivierung des zeitlichen und intellektuellen Einsatzes jedes einzelnen Ratsmitgliedes. Die Sessionen und (öffentlichen!) Kommissionssitzungen müssen zeitlich verlängert oder zahlenmässig erweitert, der Schritt zum Berufsparlament endlich gewagt werden. Dies heisst nicht, wie Skeptiker und die Mehrheit der Parlamentarier selbst immer wieder geltend machen, dass der Volksvertreter sämtliche Brücken zu den Repräsentierten und zu seiner ehemaligen Berufswelt abzubrechen hat[33]. Auch die Mitglieder von sogenannten Berufsparlamenten leben zum grössten Teil nicht ausschliesslich von ihrem Mandat[34]. Es müssen aber institutionelle Bedin-

31 Ebd., S. 86 ff.

32 Ebd., S. 71. Die Fraktion der PdA ist nur in zwei der 21 namentlich aufgeführten ständigen Kommissionen vertreten.

33 Persönlich würden wir allerdings gewisse Einschränkungen begrüssen, wie sie z.B. für die Mitglieder des französischen Parlamentes gelten. Dem französischen Député ist die Leitung oder der Einsitz in Verwaltungsräte, die ausschliesslich finanziellen Zwecken dienen, verboten.

34 Motion Binder vom 25. April 1972 betreffs Zukunft des Parlamentes, Abklärung durch das Forschungszentrum für schweizerische Politik, sowie A. Ruch, Das Berufsparlament. Obwohl im Gutachten des Forschungszentrums für schweizerische Politik (Prof. Gruner) ausdrücklich festgehalten wird, dass auch die Mitglieder sog. Berufsparlamente meistens nicht auf eine zusätzliche Berufsausübung verzichten, wird im Kommissionsschlussbericht fälsch-

gungen geschafft werden, die es erlauben, dass das Mandat bei Bedarf berufsmässig und ohne Unterstützung durch Interessengruppen ausgeübt werden kann. Mit der von der Studienkommission vorgeschlagenen Anhebung der Entschädigung ist es dabei nicht getan. Dem nicht von anderer Seite entschädigten Parlamentarier sind zusätzlich zu einer hauptberuflichen Besoldung persönliche Mitarbeiter zu finanzieren, welche die anfallenden Probleme nicht nur sachlich bearbeiten, sondern zusätzlich politisch gewichten.

Das Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit darf nicht dramatisiert werden. Noch allzu oft wird das Parlament an völlig unrealistischen Massstäben gemessen. Auf der anderen Seite sollten empirisch gesicherte Hinweise auf ausgesprochene Schwachstellen des Parlamentes auch nicht stillschweigend übergangen oder mit Scheinreformen zu überwinden versucht werden. Echte, das bestehende Milizsystem sprengende Reformen sind notwendig, um zu verhindern, dass Tatsache wird, was einzelne radikale Kritiker schon heute hinter der Legislative vermuten: Ein Anhängsel der Verwaltungs-, Exekutiv- und Verbandsgewalt, das die Richtlinien der Politik in die falsche Richtung, von oben nach unten trägt[35].

lich festgehalten: 'Gruner entwickelt unter anderem folgende Wesensmerkmale für den Berufsparlamentarier: Er ist für einen vollen zeitlichen Einsatz verfügbar, wird für seine parlamentarische Arbeit voll entschädigt und hat neben seinem parlamentarischen Mandat nicht noch einen zivilen Beruf' (S. 34).

35 Z.B. J. Agnoli, Die Transformation der Demokratie.

LITERATURVERZEICHNIS

Agnoli, Johannes/Brückner, Peter: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt/M 1968.

Anderson, Lee F./Watts, Meredith W./Wilcox, Allen R.: Legislative Roll-call Analysis, Evanston 1966.

Atteslander, Peter/Kneubühler, Hans-Ulrich: Verzerrungen im Interview. Zu einer Fehlertheorie der Befragung, Opladen 1975.

Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.: Two Faces of Power, in: American Political Science Review, 56 (1962), S. 947–952.

Bailey, Stephen K./Samuel, Howard D.: Congress Makes a Law, New York 1952.

Bäumlin, Richard: Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins 100 (1966).

Bell, Charles G./Price Charles M.: Pre-Legislative Sources of Representational Roles, in: Midwest Journal of Political Science 13 (1969), S. 255–271.

Bell, Roderick: Notes for a Theory of Legislative Behavior: The Conceptual Scheme. Paper presented at the Sixty-Fifth Annual Meeting of the American Political Science Association, New York 1969.

Bischofsberger, Pius/Germann, Raimund E./Ruffieux Roland: Verwaltung im Umbruch, Bern 1972.

Blum Andreas: Ist unser Parlament überfordert?, Bern 1970.

Buchmann, William: Nominal and Ordinal Bivariate Statistics: The Practitioner's View, in: American Journal of Political Science, 18 (1974) 3, S. 625–646.

Clapp, Charles: The Congressman: His Work as He Sees it, Garden City 1963.

Conrad, Carl-August: Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz, Diss., Frankfurt/M 1970.

Converse, Philip E./Dupeux, George: Politicization of the Electorate in France and the United States, in: Public Opinion Quarterly, 26 (1961), S. 1–25.

Daguet, André/Vollmer, Peter: Die Fraktion zwischen Partei und Parlament. Eine Untersuchung der Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung, Bern 1973 (unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Bern).

Debuyst, Frédéric: La fonction parlementaire en Belgique: mécanismes d'accès et images, Bruxelles 1967.

Delley, Jean-Daniel et al.: Positions législatives du Conseil des Etats, Bern 1974 (Commissions d'experts pour la revision totale de la Constitution fédérale, Sous-commission II).

Ehinger, Paul H.: Schweizerischer Liberalismus im Wandel?, in: liberal, 15 (1973), S. 625–655.

Ehrlich, Howard J.: Attitudes, Behavior, and the Intervening Variables, in: The American Sociologist, 4 (1969), S. 29–34.

Eichenberger, Kurt: Die oberste Gewalt im Bunde, Diss., Zürich 1949

– Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8 (1977), S. 318–333.

Eulau, Heinz: The Role of the Representative. Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke, in: American Political Science Review, 53 (1959), S. 742–756.

– Some Aspects of Analysis, Measurement, and Sampling in the Transformation of Micro- and Macro-Level Unit Properties. Paper presented at the conference on 'Design and Measurement Standards for Research in Political Science', 1974.

Expertenkommission zur Hebung der Stimmbeteiligung über 'Partizipation und Abstinenz' (Prof. P. Trappe): Die Baselbieter Stimmbürgeruntersuchung, Bern 1972.

Ferejohn, John A./Fiorina, Morris P.: Purposive Models of Legislative Behavior, in: American Economic Review 13 (1975) S. 407–414.

Fiorina, Morris P.: Representatives, Roll-Calls, and Constituencies, Lexington 1974.

Fischer, Hardy/Trier, Uri P.: Das Verhältnis zwischen Deutschschweizer und Westschweizer. Eine sozialpsychologische Untersuchung, Bern 1962.

Francis, Wayne L.: The Role Concept in Legislatures: A Probability Model and a Note on Cognitive Structure, in: The Journal of Politics, 27 (1965), S. 567–585.

Germann, Raimund E.: Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1975.

Gerth, Hans/Mills C. Wright: Person und Gesellschaft. Die Psychologie sozialer Institutionen, Frankfurt/M 1970.
Gierisch, Bobby M.: Interest Groups in Swiss Politics, Zürich 1974.
Girod, Roger: Phänomen Schweiz: Sozialer Wandel, politische Beharrung, in: Schweizer Monatshefte, 56 (1976), S. 215–222.
Grabik, Wiktor: Parlamentarische Vorstösse in der schweizerischen Bundesversammlung 1967–1971, Bern 1972 (unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Bern).
Graham, George J.: Methodological Foundations for Political Analysis, Waltham 1971.
Grant, Lawrence V.: Specialization as a Strategy in Legislative Decision-Making, in: American Journal of Political Science, 17 (1973), S. 123–147.
Gross, Neal/Mason, Ward S./McEachern, Alexander W.: Explorations in Role Analysis, New York 1958.
Grosser, Alfred: The Evolution of European Parliaments, in: Graubard, Stephen R. (ed.): A New Europe?, Boston 1967.
Gruner, Erich: Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874–1974, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 93 (1974, S. 433–469.
– Die eidgenössische Bundesversammlung als Milizparlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8 (1977), S. 351–356.
– Die Parteien in der Schweiz. Geschichte – neue Forschungsergebnisse – aktuelle Probleme, Bern 1977.
– Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Bern 1973.
– Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat, Bern 1969 (Staat und Politik, Heft 9).
– Die Schweizerische Bundesversammlung 1920–1968, Bern 1970.
– Stability, Innovation and Direct Democracy in Switzerland, Paper presented at the CES-ECPR sponsored workshop on the 'Comparative Study of Contemporary Switzerland', Genf 1975.
– Die Wissenschaft von der Politik, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 10 (1964), Heft 3.
Gruner, Erich/Daetwyler, Martin/Zosso, Oscar: Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, Bern 1975.
Gunlicks, Arthur B.: Representative Role Perceptions Among Local Councillors in Western Germany, in: The Journal of Politics, 31 (1969), S. 443–464.
Habermas, Jürgen: Technik und Wissenschaft als 'Ideologie', Frankfurt/M 1976.
Heckscher, Gunnar: The Study of Comparative Government and Politics, London 1960.
Hennis, Wilhelm: Politik als praktische Wissenschaft, München 1968.
Hertig, Hans-Peter: Party Cohesion in the Swiss Parliament, in: Legislative Studies Quarterly, 3 (1978), S. 63–82.
– Party Cohesion in Belgium, Italy and Switzerland. Paper presented at the conference on 'The Role of European Parliaments in Managing Social Conflict', Bologna 1978.
Homberger, Hans Ulrich: Art. 91 BV: 'Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen'. Eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Untersuchung, Diss., Zürich 1973.
Hughes, Christopher J.: The Parliament of Switzerland, London 1962.
Imboden, Max: Staat und Recht, Basel 1971.
Jackson, Robert J., Rebels and Whips: An Analysis of Dissension, Discipline and Cohesion in British Political Parties, New York 1968.
Jaros, Dean/Grant, Lawrence V.: Political Behavior. Choices and Perspectives, New York 1974.
Jenny, Beat A.: Interessenpolitik und Demokratie in der Schweiz. Dargestellt am Beispiel der Emser Vorlage. Diss., Basel 1966.
Jöhr, Walter: Das Abstimmungsproblem bei Initiativen, St. Gallen 1975.
Keller, Thomas/Raupach, Hubert: Informationslücke des Parlaments? Wissenschaftliche Hilfseinrichtungen für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Länderparlamente, Hannover 1970.
Kerr, Henry Jr.: Parlement et société en Suisse, Genf 1977 (unveröffentlichtes Manuskript)
– Die Struktur der Opposition in der schweizerischen Bundesversammlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8 (1977), S. 357–367.
Kingdon, John W.: Congressmen's Voting Decisions, New York 1973.

Kocher, Gerhard: Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung, Bern 1967.
Kofmehl, Kenneth: Professional Staffs of Congress, Purdue 1962.
Klöti, Ulrich: Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesversammlung, Bern 1972.
Kremendahl, Hans: Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven, Heggen 1977.
Landesring der Unabhängigen: Grundsätze und Richtlinien 1974.
Lanz, Christoph: Politische Planung und Parlament, Bern 1977.
Lehmbruch, Gerhard: Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz, in: Politische Vierteljahresschrift, 9 (1968), S. 449 ff.
– Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976.
– Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Oesterreich, Tübingen 1967.
Leibholz, Gerhard: Die Repräsentation in der Demokratie, Berlin 1973.
– Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958.
Lenk, Kurt: Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?, Stuttgart 1972.
Lipset, Seymour M.: Sociology and Political Science. A Bibliographical Note, in: American Sociological Review, 29 (1964), S. 730–736.
Loewenberg, Gerhard: Comparative Legislative Research, in: Patterson, Samuel C./Wahlke, John C. (eds.), Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research, New York 1972, S. 3–21.
Luttbeg, Norman R. (ed.): Public Opinion and Public Policy. Models of Political Linkage, Homewood 1974 (revised edition).
McCollough, Celeste/van Atta, Loche: Statistik programmiert, Weinheim 1970.
MacRae, Duncan Jr.: Dimensions of Congressional Voting: A Statistical Study of the House of Representatives in the Eighty-first Congress, Berkeley 1958.
Matthews, Donald R.: The Social Background of Political Decision-Makers, Garden City 1954.
– U.S. Senators and Their World, Chapel Hill 1960.
Matthews, Donald R./Stimson, James A.: Decision Making by U.S. Representatives: A Preliminary Model, in: Ulmer, Sidney S.: Political Decision-Making, New York 1970.
Meinefeld, Werner: Einstellung und soziales Handeln, Reinbek 1977.
Meller, Norman: Legislative Behavior Research, in: Western Political Quarterly, 13 (1960), S. 131–153.
– Legislative Behavior Research Revisited: A Review of Five Years' Publication, in: Western Political Quarterly, 18 (1965), S. 776–793.
– Representational Role Types: A Research Note, in: American Political Science Review, 61 (1967), S. 474–477.
Meynaud, Jean: Introduction à la science politique, Paris 1959.
– Les organisations professionnelles en Suisse, Lausanne 1963.
Meynaud, Jean/Korff, Adalbert: La Migros et la politique: L'Alliance des Indépendents, Lausanne 1965.
Miller, Warren E./Stokes, Donald E.: Constituency Influence in Congress, in: American Political Science Review, 57 (1963), S. 45–56.
– Party Government and the Saliency of Congress, in: Public Opinion Quarterly, 26 (1962), S. 531–546.
Motion Binder vom 25. April 1972 betreffs Zukunft des Parlamentes. Abklärung durch das Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1973.
Mueller, John H./Schuessler, Karl F./Costner, Herbert L.: Statistical Reasoning in Sociology, Boston 1970.
Neidhart, Leonhard: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970.
– Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen, Bern 1970.
Nie, Norman H. et al.: SPSS, Statistical Package for the Social Science, New York 1975 (2. ed.).
Niemetz, Heinz: Zur schweizerischen Konkordanzdemokratie, Solothurn 1970 (Separatdruck aus der 'Schweizer Rundschau' Nr. 2, 1970).
Oberreuter, Heinrich: Kann der Parlamentarismus überleben? Bund, Länder, Europa, Osnabrück 1977.
Olson, Mancur Jr.: Die Logik des kollektiven Handeln, Tübingen 1968.

Ozbudun, Ergun: Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis, Beverly Hills 1970.
Palumbo, Dennis J.: Statistics in Political and Behavioral Science, New York 1969.
Patterson, Samuel C./Hedlund, Ronald D./Boynton, Robert G.: Representatives and Represented: Bases of Public Support for the American Legislatures, New York 1975.
Pitkin, Hanna Fenichel (ed.): Representation, New York 1969.
Prewitt, Kenneth/Eulau, Heinz: Political Socialization and Political Roles, in: Public Opinion Quarterly, 66 (1967), S. 569–581.
Putnam, Robert D.: The Beliefs of Politicians, New Haven 1973.
Raschke, Joachim: Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien. Vergleichende Analyse parteiinterner Oppositionsgruppen, Opladen 1977.
Reinisch, Leonhard (ed.): Politische Wissenschaft heute, München 1971.
Rice, Stuart A.: Quantitative Methods in Politics, New York 1928.
Riklin, Alois: Die Stellung des Parlamentes im schweizerischen Politischen System, St. Gallen 1977 (Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen, No. 55).
– Die Funktionen des schweizerischen Parlamentes im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8 (1977), S. 368–385.
Ritter, Gerhard A.: Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, Düsseldorf 1974.
Rosenberg, Martin: Die Konservativ-christlichsoziale Volkspartei der Schweiz, in: Politische Studien, 15 (1964), S. 399 ff.
Ruch, Alexander: Das Berufsparlament. Parlamentarische Struktur und Funktionsprobleme unter Darstellung der Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, den Vereinigten Staaten von Amerika und Dänemark, Basel/Stuttgart 1976.
Schmid, Gerhard: Föderalismus und Ständerat in der Schweiz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 8 (1977), S. 334–350.
– Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, Basel 1971.
Schumann, Klaus: Das Regierungssystem der Schweiz, Köln 1971.
Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950.
Schweizerische Politik im Jahre .... . Herausgegeben vom Forschungszentrum für schweizerische Politik an der Universität Bern.
Der Schweizer Wähler 1963. Befragung von über 2000 Wählern im Aargau, dem Schweizerischen Test-Kanton, Basel 1963.
Sidjanski, Dusan et al.: Les Suisses et la politique. Enquête sur les attitudes d'électeurs suisses, Bern 1975.
Steckbriefe der 200 Nationalräte. Die Volkskammer der 39. Legislaturperiode 1971–1975, Bern 1971 (SA aus Bund).
Steiner, Jürg: Does the Consocionatial Hypothesis Really Hold for Switzerland?, Paper presented at the CEW-ECPR sponsored workshop on the 'Comparative Study of Contemporary Switzerland', Genf 1975.
– Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt, Bern 1970.
Trivelli, Laurent: Le bicamérisme. Institutions comparées. Lausanne 1975.
Truman, David B.: The Governmental Process, New York 1951.
Tschudi, Hans-Peter: Einige Ueberlegungen und Erfahrungen zum Verhältnis Eidgenössische Räte – Bundesrat, in: documenta helvetica (1976), S. 24–30.
Turner, Julius: Party and Constituency: Pressures on Congress, Baltimore 1952.
Vasella, Marco: Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem, Diss., Zürich, Winterthur 1956.
Wahlke, John C./Buchanan, William/Eulau, Heinz/Ferguson, Leroy C.: The Legislative System, New York 1962.
– American State Legislators' Role Orientation Toward Pressure Groups, in: The Journal of Politics, 22 (1960), S. 203–227.
Wicker, Alan W.: Attitudes versus actions: The relationship of verbal and overt behavioral responses to attitude objects, in: Journal of Social Issues, 25 (1969), S. 41–78.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort 5

1 Ansätze in der Parlamentsforschung 7

2 Entscheidfaktoren im Parlament 12

2.1 Der Abgeordnete als "instruierter Delegierter des Volkes" 13
2.2 Der Abgeordnete als unabhängiger "Treuhänder des Gemeinwohls" 15
2.3 Der Abgeordnete als "Parteimann" 17
2.4 Der Abgeordnete als "Interessengruppenvertreter" 19
2.5 Institutionelle Entscheidnormen 20
2.6 Der Parlamentskollege als "Sachverständiger" 21
2.7 Der "Ratschlag" des Verwaltungsexperten 23
2.8 Anforderungen an ein Entscheidmodell 24

3 Der Parlamentarier als Rollenträger: Die verschiedenen Entscheidfaktoren im Rollenmodell 25

4 Forschungsziel, Methodik, Forschungsrahmen 29

4.1 Forschungsziel und Forschungsprojekt 29
4.2 Datenmaterial und Forschungs-Methoden 31
4.3 Forschungsobjekt: das eidgenössische Parlament der 39. Legislaturperiode 34

5 Die Gewichtung der einzelnen Entscheidfaktoren: Eine Analyse der entscheidrelevanten Rollensegmente 37

5.1 Die Partei 37
5.1.1 Die Parteiaffinität in den Fraktionen und in den beiden Räten 39
5.1.2 Parteiaffinität und Sprachregion 45
5.1.3 Parteiaffinität und Dauer des Aufenthaltes im Rat 46
5.1.4 Parteiaffinität und Parteistatus 48
5.2 Interessengruppen 49
5.2.1 Die Interessengruppen-Affinität in den Fraktionen und in den beiden Räten 50
5.2.2 Interessengruppen-Affinität und persönliche Interessenvertretung 52

5.2.3 Interessengruppen-Affinität und Dauer des Aufenthaltes im Rat 54
5.2.4 Interessengruppen-Affinität und Sprachregion 55
5.2.5 Interessengruppen-Affinität und Parteiaffinität 57
5.3 Repräsentationsausrichtung und Repräsentationsstil 60
5.3.1 Die Repräsentationsausrichtung: Wer wird repräsentiert? 61
5.3.2 Der Repräsentationsstil: Wie soll repräsentiert werden? 67
5.3.3 Der Zusammenhang zwischen Repräsentationsausrichtung und Repräsentationsstil: Wer soll wie repräsentiert werden? 73
5.4 Der Entscheidstil: Konflikt versus Kompromiss 74
5.4.1 Der Entscheidstil in den Fraktionen und in den beiden Räten 76
5.4.2 Der Entscheidstil nach Sprachregionen 78
5.4.3 Entscheidstil und Dauer des Aufenthaltes im Rat 79
5.4.4 Entscheidstil und übrige Entscheidfaktoren 80
5.5 Entscheidhilfen im Parlament: der Ratskollege 83
5.5.1 Entscheidhilfen in den Fraktionen und in den beiden Räten 84
5.5.2 Die Fraktionen als "Expertenpools" 87
5.5.3 Die informelle Kommunikationsstruktur in den beiden Räten 89
5.6 Entscheidhilfen aus der Verwaltung 96
5.6.1 Die Bedeutung von Verwaltungsexperten für die Mitglieder der einzelnen Fraktionen und der beiden Räte 97
5.6.2 Die Entscheidhilfe "Verwaltungsexperte" und die übrigen Entscheidfaktoren 99

6 Die fraktions- und ratsspezifischen Entscheidmuster 101
6.1 Die Entscheidmuster der einzelnen Fraktionen 106
6.2 Die Entscheidmuster der beiden Räte 114

7 Epilog: Zum Stellenwert der ermittelten Resultate 119
7.1 Einstellung und soziales Handeln 119
7.2 Die Ergänzung unserer Resultate mit Ergebnissen aus anderen Studien 125
7.3 Die Stellung des Parlamentes im gesamtpolitischen Willensbildungsprozess 130

Literaturverzeichnis 137